

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
NÚCLEO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA – NCET
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

CASSIANO LOBATO PAULINO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: Um Estudo Sobre a Efetividade do Plano
Diretor em Oriximiná-PA.**



**PORTO VELHO-RO
2015**

CASSIANO LOBATO PAULINO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA: Um Estudo Sobre a Efetividade do Plano
Diretor em Oriximiná-PA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Fundação Universidade Federal de Rondônia, para obtenção do título de Mestre em Geografia, sob a orientação da Prof.^a Dra. Eloíza Elena Della Justina.

PORTO VELHO-RO

2015

FICHA CATALOGRÁFICA
BIBLIOTECA PROF. ROBERTO DUARTE PIRES

P328p

Paulino, Cassiano Lobato

Planejamento e Gestão urbana: um estudo sobre a efetividade do Plano Diretor em Oriximiná-PA./Cassiano Lobato Paulino. Porto Velho, Rondônia, 2015.
149 f.

Dissertação (Mestrado em Geografia) Fundação Universidade Federal de Rondônia / UNIR.

Orientadora: Prof. Dr. Eloiza Della Justina

1. Oriximiná-PA. 2. Plano diretor. 3. Planejamento e gestão urbana. I. Della Justina, Eloiza. II. Título.

CDU: 91:711.4

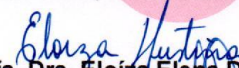
Bibliotecária Responsável: Cristiane Marina T. Girard CRB11/897

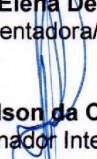
ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO


CASSIANO LOBATO PAULINO

A Banca de defesa de Mestrado presidida pela orientadora **Profa. Dra. Eloíza Elena Della Justina** e constituída pelos examinadores **Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva** e **Profa. Dra. Ana Cristina Lima Barreiros da Silva**, reuniram-se no dia 30 de setembro de 2015, às 15 horas na sala Josué de Castro, Bloco 1N, sito no Campus Universitário José Ribeiro Filho, para avaliar a Dissertação de Mestrado intitulada **"Planejamento e Gestão Urbana: Um Estudo sobre a Efetividade do Plano Diretor em Oriximiná-PA"**, do mestrando Cassiano Lobato Paulino, matrícula 201310030. Após a explanação do mestrando e arguição da Banca Examinadora, a referida DISSERTAÇÃO foi avaliada e de acordo com as normas estabelecidas pelo Regimento do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia foi considerada Aprovado. O candidato tem o prazo de até 90 (noventa) dias, a contar desta data, para realizar as correções sugeridas pela banca e entregar as cópias definitivas de sua dissertação, sob pena de invalidação, pelo Colegiado, do processo de defesa, conforme o que preceitua o § 3º do artigo 52 do Regimento Interno do PPGG.

Porto Velho, 30 de setembro de 2015.


Profa. Dra. Eloíza Elena Della Justina
Orientadora/Presidente


Prof. Dr. Ricardo Gilson da Costa Silva
Examinador Interno/PPGG


Profa. Dra. Ana Cristina Lima Barreiros da Silva
Examinadora externa/Uniron

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família pelo incentivo, amor e carinho e, especialmente, agradeço a Graciete Azevedo Guimarães, minha esposa, por entender minhas constantes ausências em prol da realização dessa pesquisa.

A brilhante orientação da Professora Dra. Eloíza Elena Della Justina, pela sua dedicação e compromisso com todo processo de elaboração desta dissertação.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG.

Enfim, a todos e todas que diretamente ou indiretamente contribuíram para a realização desse sonho.

“Quanto mais pequeno o lugar examinado, tanto maior o número de níveis e determinações externas que incidem sobre ele. Daí a complexidade do estudo do mais pequeno.”
(Milton Santos, 2012b, p.13).

RESUMO

O Município de Oriximiná – Pará, vem passando por expressivas transformações espaciais nas últimas décadas, fruto da chegada de grandes empreendimentos na região, com destaque para Mineração Rio do Norte (MRN). Isso implicou em um crescimento demográfico e urbano significativo na cidade, e, paralelamente a esse processo surgiram inúmeros problemas sócio-espaciais, que precisam ser mitigados. É nesse contexto, que em 2006 se elabora e aprova o Plano Diretor do Município de Oriximiná-Pará /Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006. A presente Lei foi aprovada com a finalidade ser um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento. Assim, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar a efetividade do Plano Diretor Participativo como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município de Oriximiná-Pará no período de 2006-2014. Para tanto, foram realizadas: pesquisas bibliográficas; realização de estudos das legislações Federal, Estadual e Municipal, bem como uma análise minuciosa do Plano Diretor; e pesquisa com a comunidade local. Compreendeu-se que o Plano Diretor não foi efetivado na sua totalidade como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana, indo de encontro com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), com as deliberações das Conferências das Cidades. Por fim, os inúmeros problemas sócio-espaciais da cidade poderiam ser mitigados se Plano Diretor fosse inserido e efetivado no Planejamento e de Gestão no Município de Oriximiná.

PALAVRAS-CHAVE: Oriximiná, Plano Diretor, Planejamento e Gestão Urbana.

ABSTRACT

The Municipality of Oriximina - Para, has experienced significant spatial transformations in recent decades, thanks to the arrival of large project in the region, especially Mineração Rio do Norte (MRN). This meant a significant demographic and urban growth in the city, and, parallel to this process emerged numerous socio-spatial-problems that need to be mitigated. It is in this context that in 2006 is elaborated and approved the Master Plan of the Municipality of Oriximina Para / Supplementary Law No. 6924 of 06 October 2006. This Act was passed in order to be a basic tool of development policy and urban expansion and an integral part of the planning process. Thus, this study aimed to analyze the effectiveness of the Master Plan as Participatory Planning and Urban Management tool in the Municipality of Oriximina in 2006-2014 period. Therefore, there were: literature searches; conducting studies of Federal laws, state and municipal governments, as well as a thorough analysis of the Master Plan; and research with the local community. It realized that the Master Plan was not carried in its entirety as Planning and Urban Management tool, meeting with Articles 182 and 183 of the Federal Constitution, Law No. 10,257, of July 10, 2001 (Statute of city), with the decisions of the Conferences of Cities. Finally, the numerous socio-spatial problems of the city could be mitigated if the Master Plan was entered and made effective in Planning and Management in the Municipality of Oriximina.

KEY WORDS: Oriximina, Key plan, Planning, Urban Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do Município de Oriximiná.....	17
Figura 2: Manifestação na frente da Prefeitura de Oriximiná em prol de melhorias salariais..	29
Figura 3 - Trecho da frente da cidade de Oriximiná.....	33
Figura 4 - Trecho da frente da cidade de Oriximiná.....	33
Figura 5 - Foto área da Cidade de Oriximiná.....	35
Figura 6 - Rua 24 de Dezembro, principal rua de Oriximiná.....	36
Figura 7 - Travessa Carlos Maria Teixeira, principal travessa de Oriximiná.....	37
Figura 8 - Localização de Porto Trombetas, Oriximiná-PA.....	48
Figura 9 - Foto área do Projeto Trombetas.....	50
Figura 10 - Composição acionária da MRN no ano de 2014.....	52
Figura 11 – Mapa de Macrozoneamento de Oriximiná.....	93
Figura 12 - Mapa de Zoneamento Urbano de Oriximiná.....	95
Figura 13 – Ocupação irregular em um trecho da Orla de Oriximiná.....	97
Figura 14 - Lixão a céu aberto na Cidade de Oriximiná.....	105
Figura 15 - Destruição da Sede Municipal do COMTRAN na cidade de Oriximiná Pará 2013.....	109
Figura 16 - Pessoas ocupando de forma irregular uma área nas proximidades do Lixão da Cidade de Oriximiná.....	124
Figura 17 - Policiais cumprindo ordem de reintegração de posse.....	124
Figura 18 - Área de ocupação irregular localizada nas proximidades do Campus da Universidade Federal do Pará.....	128
Figura 19 - Invasão e saque ao COMTRAN.....	133
Figura 20 - Sede do COMTRAN destruída pela população local.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - População Total, por Gênero, Rural/Urbana e Taxa de Urbanização em Oriximiná.....	20
Quadro 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Oriximiná.....	21
Quadro3 - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade em Oriximiná – Pará.....	22
Quadro 4 - Renda, Pobreza e Desigualdade em Oriximiná.....	24
Quadro 5- Porcentagem da Renda Apropriada por Estratos da População em Oriximiná.....	24
Quadro 6 - Indicadores de Habitação em Oriximiná.....	24
Quadro 7 - Vulnerabilidade Social no Município de Oriximiná.....	25
Quadro 8 - Evolução do PIB Per Capita em Oriximiná entre 1999-2010.....	27
Quadro 9 - Cidade e História na Amazônia: Uma Tipologia.....	30
Quadro 10- A Fronteira Urbana e os Padrões de Urbanização.....	31
Quadro 11 - Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988).....	46
Quadro 12- Grandes projetos produtivos na Amazônia.....	47
Quadro 13 - Informações Corporativas e Porte da MRN em 2012.....	53
Quadro 14- Municípios da Região Norte obrigados a elaborar seus planos diretores.....	78
Quadro 15 – O que é o Plano Diretor?.....	117
Quadro 16 - Para que serve o Plano Diretor?.....	119
Quadro 17 - Quais são as consequências do uso do Plano Diretor Participativo sobre o cotidiano da cidade?.....	121
Quadro 18 - O senhor (a) já fez uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná? (....) SIM, dê exemplo (....) NÃO, por quê?.....	126

LISTA DE SIGLAS

ADOR – Associação dos Deficientes de Oriximiná

ARQMO – Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

COMCID – Conselho Municipal da Cidade de Oriximiná

COSANPA – Companhia de Saneamento do Pará

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

MRN – Mineração Rio do Norte

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PIB- Produto Interno Bruto

POLAMAZÔNIA – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SEMDURB – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEPOF – Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SINDISMOR – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público do Município de Oriximiná

SINDIMOX – Sindicato dos Mototaxistas de Oriximiná

STICMO – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TJEPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará

UNMP – União Nacional Por Moradia/Oriximiná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 GEOGRAFIA DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ	17
3 PRODUÇÃO X PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESPAÇO	39
3.1 A Produção do Espaço Urbano	39
3.1.1 Agentes Produtores do Espaço Urbano	42
3.1.2 Agentes Sociais Produtores do Espaço Urbano na Amazônia.	44
3.2 Desigualdade Sócio-Espacial.....	54
3.3 Planejamento e Gestão Urbana	58
3.4 Estatuto da Cidade	66
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	79
5 AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ORIXIMINÁ.	84
5.1 Acesso À Terra Urbanizada	85
5.1.1 A Função Social da Propriedade.	86
5.1.2 Controle do Uso e Ocupação do Solo	90
5.2 Acesso aos Serviços e Equipamentos Urbanos.....	98
5.2.1 O Plano Diretor e a Política de Habitação.....	98
5.2.2 O Plano Diretor e a Política de Saneamento Ambiental	101
5.2.3 O Plano Diretor e a Política de Mobilidade e Transporte	106
5.3 O Sistema de Gestão e Participação Democrática	111
6 A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA.	117
7 CONCLUSÃO.....	140
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144
APÊNDICES	148

1 INTRODUÇÃO

Para muitos geógrafos dedicados ao estudo do meio urbano, o século XXI já é considerado o “século da cidade”. A premissa baseia-se no fato de que pela primeira vez na história da humanidade o contingente populacional urbano torna-se mais expressivo do que o contingente rural.

De tal modo, o Brasil passou por dois processos que merecem destaque quando se pretende compreender as relações sociais, as contradições, os conflitos, os processos de fragmentação e segregação relacionados à produção do espaço urbano capitalista: a rápida industrialização, experimentada a partir do pós-guerra, e a urbanização acelerada que se seguiu. Assim, no Brasil aconteceu um dos mais acelerados processos de urbanização do planeta, conforme revelam dados do IBGE (2014). Tais dados apontam que em 1940 as cidades abrigavam 46% da população do país, sendo que no ano de 1975 esse índice passou para 61%; e em 1991 para 75%. Atualmente¹, o índice estimado é de 85% e estima-se que em 2025 deverá alcançar cerca de 90% (IBGE, 2014). Em decorrência desses processos surgiram grandes assentamentos urbanos que concentram inúmeros problemas sócio-espaciais em todo o Brasil, principalmente nas grandes metrópoles.

As mudanças no espaço, provenientes da industrialização/urbanização, acenderam nas cidades brasileiras, tensões, conflitos e lutas sociais relacionados aos processos de produção, circulação, distribuição, apropriação e consumo de valores, riquezas, bens e serviços. Esse processo é inerente à própria produção social do espaço urbano, na medida em que diferentes agentes sociais realizam, vivenciam e usufruem de forma desigual a ocupação, uso, acesso, posse e propriedade de diferentes parcelas desse espaço (SANTOS, 2008; MARICATO, 2012).

Na Amazônia o processo de ocupação e urbanização se intensificou com a formação do moderno aparelho de Estado brasileiro, associado à sua crescente intervenção na economia e no território, com base na predominância da ideologia da segurança nacional. Além disso, a necessidade de unificar o mercado nacional, associado ao avanço da industrialização, também contribuiu para explicar a necessidade de desbravar a região, produzindo, dessa forma, na região, novas relações sociais e espaciais.

Assim, o processo de ocupação da Amazônica Legal se insere na órbita do planejamento do Estado e se intensifica a partir do processo de integração dos mercados

¹ Referência ao ano de 2014.

nacionais, onde o poder estatal aciona a periferia nacional para apropriação dos recursos naturais através dos grandes projetos de investimento, em que a intenção foi completar o processo de industrialização através da formação da indústria de bens de capital.

É nesse cenário amazônico, marcado por grandes transformações sociais e espaciais, fruto da inserção do Brasil e da Amazônia no sistema capitalista mundial, que se estabelece no município de Oriximiná-Pará, um dos maiores projetos de mineração de bauxita do Mundo, o Projeto Trombetas.

Podemos dizer que, a partir da implantação e operação do Projeto Trombetas no final da década de 1970 em Oriximiná, o município começa a passar por grandes e rápidas transformações espaciais, sociais, políticas, econômicas, culturais, demográficas e ambientais, uma verdadeira mudança no cotidiano das pessoas.

Essas transformações ocorridas no município de Oriximiná foram sentidas na dinâmica demográfica do Município, que a partir de 1970 deu-se de forma acelerada, passando de 18.223 habitantes em 1970 para 29.594 em 1980 e de 41.154 em 1991 para 48.332 em 2000, atualmente o município tem 62.794 habitantes; no crescimento urbano rápido do município, acompanhado de inúmeros problemas sócio-espaciais; na perda de territórios dos grupos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, pescadores, agricultores etc.); e no aumento de danos ambientais na região, com destaque para o impacto causado pela Mineração Rio do Norte (MRN) no Lago Batata, no início da exploração de bauxita em Porto Trombetas.

O Município de Oriximiná, se encontra localizado na Mesorregião do Baixo Amazonas e na Microrregião de Óbidos e é um importante exemplo da realidade pela qual atravessa um grande número de outros municípios amazônicos, e se enquadra numa espécie de padrão urbano amazônico caracterizado pela desigualdade territorial e pela crescente degradação socioambiental urbana e rural.

O agravamento dos problemas urbanos foi um dos motivos que estimulou a sociedade brasileira a se organizar e a desprender movimentos sociais, principalmente a partir da década de 1970, na busca de alternativas para melhorar a qualidade de vida nas cidades, coloca-se assim, o planejamento como importante pauta de debate na gestão municipal. Essa pressão contribuiu, também, para que os governos, mesmo que de forma tecnocrática, elaborassem as primeiras leis urbanísticas, os quais foram ineficientes, na perspectiva de equacionar os diversos problemas urbanos.

Por outro lado, surgiram e se consolidaram no Brasil formas inovadoras de representação, significação e enfrentamento da questão urbana, mobilizando conceitos como

direitos urbanos, reforma urbana, gestão democrática e função social da cidade e da propriedade, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU² (SANTOS JR., 1995).

De modo geral, pode-se dizer que uma parcela relevante dos agentes sociais, que participaram das lutas urbanas no país, principalmente a partir de 1970, articulou-se e adquiriu organicidade através do MNRU. Essa perspectiva de planejamento urbano vem impactando a institucionalidade brasileira desde então, promovendo mudanças significativas na legislação, sistemas, políticas e gestão urbana.

Diante disso, ressalta-se o importante passo dado com a inserção do Capítulo II na Constituição de 1988, que dispõe sobre Política Urbana. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 possibilitou uma nova ordem jurídico-urbanística, a qual foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentado como Lei Federal nº 10.257/01 no ano de 2001, e com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003.

Com a criação do Estatuto da Cidade (2001), o Plano Diretor consolida-se juridicamente como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, assim, como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentares e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Além disso, com a referida Lei, o Plano Diretor tornou-se obrigatório para os municípios brasileiros que apresentem as seguintes características: mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situado em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental na região ou no país.

Sendo assim, centenas de municípios brasileiros foram obrigados a elaborar seus respectivos planos diretores. Dos 439 municípios da Região Norte, 33,20% (o que representa um total de 149 municípios) foram obrigados pelo Estatuto da Cidade a elaborar de forma democrática seus respectivos planos diretores.

Conforme exigência da Lei Federal nº 10.257/01, no Estado do Pará, 59,40% dos municípios foram obrigados a elaborar seus planos, dentre estes, o município de Oriximiná, que no ano de 2006 elaborou e aprovou o Plano Diretor do Município.

² O Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNRU foi criado em 1985 por iniciativa de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra – CPT, esta que inicialmente auxiliava a luta dos trabalhadores no campo, e que a partir de 1970 passou a auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos, dando origem assim ao movimento, formado por várias entidades, cujos participantes atuam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano.

O primeiro Plano Diretor da história do Município de Oriximiná foi instituído pela Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006. A presente Lei foi aprovada com a finalidade ser um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, tudo em prol de uma cidade sustentável.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho foi analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Municipal de Oriximiná no período de 2006-2014. Para o alcance do objetivo geral foram elencados os seguintes objetivos específicos: (I) Apontar as características histórico-geográficas do Município de Oriximiná; (II) Avaliar os instrumentos da política urbana contido no Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná e; por fim, (III) Analisar se os instrumentos da política urbana promoveram melhor qualidade de vida e maior justiça social no Município de Oriximiná.

Diante disso, a presente dissertação foi organizada em sete capítulos. O Capítulo 1, conforme vimos, trata-se da Introdução. No Capítulo 2, intitulado Geografia do Município de Oriximiná – apresentamos a localização geográfica do Município de Oriximiná, identificando-o como um município ribeirinho da Amazônia, fazemos ainda uma breve abordagem e análise dos seus aspectos naturais, populacionais, sociais e econômicos, incluindo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Oriximiná. E ainda fazemos uma contextualização histórica e tipologia da cidade para melhor entender as transformações sócio-espaciais que ocorreram na cidade, relacionando-as com o processo de produção do espaço urbano de Oriximiná, ressaltando sua estruturação urbana.

No Capítulo 3 – Produção X Planejamento e Gestão do Espaço - abordamos o referencial teórico que deu base as reflexões contidas nessa dissertação, contribuindo para compreensão sobre: a produção do espaço urbano, os agentes produtores do espaço, o espaço urbano amazônico, o desenvolvimento sócio-espacial, o Planejamento e Gestão Urbana, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

No Capítulo 4 – A Metodologia da Pesquisa – apresentamos a área de estudo, e discutiremos sobre a metodologia desenvolvida no trabalho. Apresentamos ainda os objetivos que pretendemos alcançar com esta dissertação, e ainda apresentamos os questionamentos que nortearam a nossa pesquisa, assim como a hipótese levantada no início desta dissertação

O Capítulo 5 – Avaliação dos Instrumentos da Política Urbana no Plano Diretor de Oriximiná – analisamos como o plano tratou o acesso à terra na área urbana do município,

bem como aos serviços e equipamentos urbanos, assim como o enfoque dado às políticas urbanas e ao sistema de planejamento e gestão democrática. Do mesmo modo, também, procuramos analisar se os instrumentos da política urbana promoveram melhor qualidade de vida e maior justiça social no município.

No Capítulo 6 – A Efetividade do Plano Diretor como Instrumento de Planejamento e Gestão Urbana – são apresentadas reflexões de como se deu a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no município de Oriximiná. A pesquisa envolveu alguns agentes sociais da cidade, representantes do poder executivo, poder legislativo, poder judiciário e dos movimentos sociais.

Por fim, no Capítulo 7 apresentamos as conclusões alcançadas nesta dissertação.

2 GEOGRAFIA DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ

Município amazônico, Oriximiná está situado no Oeste do Estado do Pará (Figura 1), na Mesorregião do Baixo Amazonas e na Microrregião de Óbidos. Limites do município: a Oeste com Faro e o Estado de Roraima; a Leste, com Óbidos, ao Norte, com Guiana Francesa e Suriname; ao Sul com Juruti e Terra Santa. A sede municipal está localizada à margem esquerda do Rio Trombetas, a 37 metros de altitude e tem como coordenadas geográficas 1° 46' 00" S e 55° 51' 30" W.

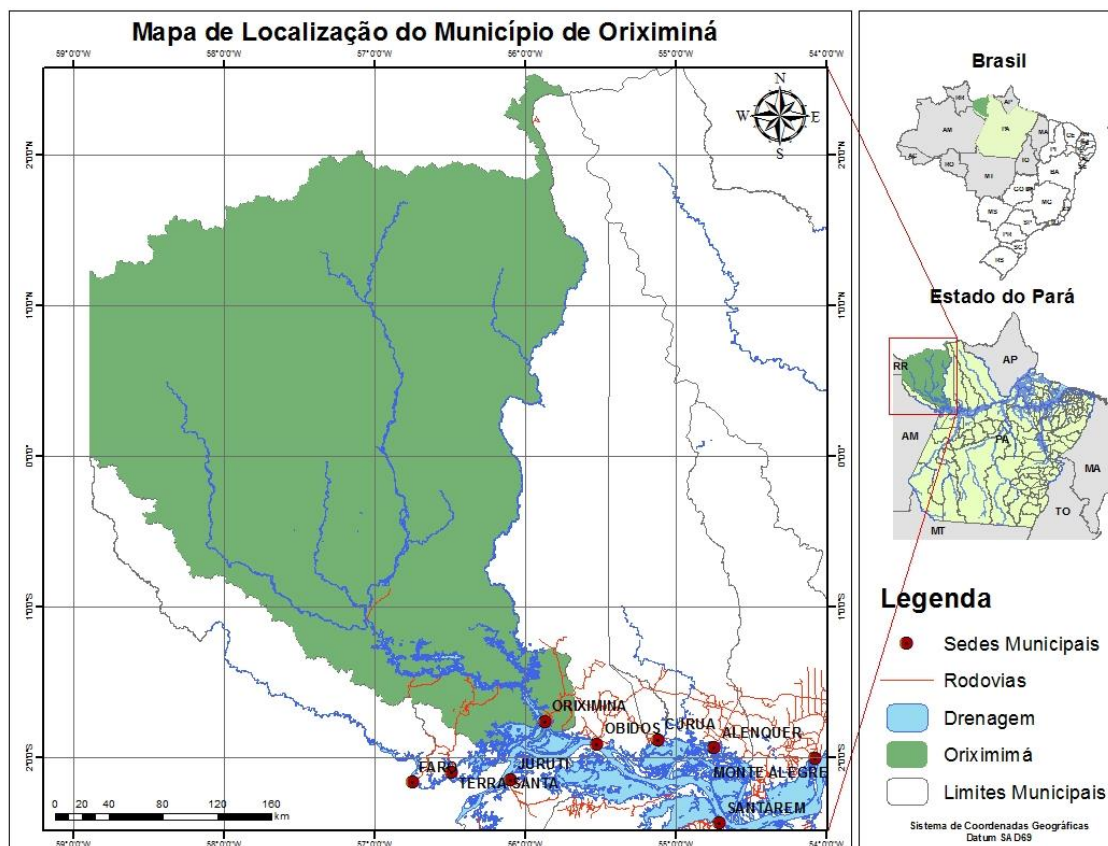


Figura 1 - Localização do Município de Oriximiná

Fonte: Sistema de Coordenadas Geográficas/Datum SAD69(2015). Elaboração: Cassiano Lobato Paulino, 2015.

Em relação aos **aspectos naturais**, o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará-IDESP (2011), aponta que grande parte do município de Oriximiná é recoberto por Floresta Densa, assumindo esta, inúmeras variações de porte e composição, de acordo com a fisiografia, solos e teor de umidade. Entre essas feições ou subtipos, destacam-se a Floresta Densa dos platôs (altos e baixos), ao longo das margens do baixo curso do rio Trombetas; a Floresta Densa submontana em relevo aplainado, e em platô e relevo dissecado do Complexo Guianense e a Floresta Densa das baixas cadeias de montanhas. Na margem do

rio Amazonas, ocorre um complexo de campos intercalados com formações arbustivas e subarbustivas, características das zonas de inundações.

Ainda segundo o IDESP (2011) a estruturação geológica do Município é bastante complexa, apresentando duas províncias geológicas bem diferenciadas, as quais sejam:

- Primeira Província Geológica: Está localizada no Norte de município, onde se encontram expostas rochas de Idade Pré-Cambrianas, que constituem, o Complexo Guianense, de natureza granito-gnáissico-migmatítica; Supergrupo Iricoumé (riolitos, dacitos e andesitos), e Granito Mapuera (granitos e micro-granitos) e manchas eventuais de rochas básicas e sieníticas.
- Segunda Província: De natureza predominantemente sedimentar, apresenta rochas de idades Paleozóicas, componentes da Bacia do Amazonas: Grupo Urupadi com as Formações Trombetas, Maecuru e Ererê; Formação Curuá e o Grupo Tapajós com as Formações Monte Alegre, Itaituba e Nova Olinda, unidades mezozóicas (Diabásio Penatecana) e senozóica, representadas pela Formação Barreiras e aluviões Subatuais e Recentes.

O relevo reflete a estruturação geológica do Município, o qual apresenta a Norte, áreas serranas de relevo expressivo e altitudes consideráveis, em torno de 800 metros. Na sua porção mediana, apresenta superfície pediplanada com colinas ravinadas e vales encaixados e, ao Sul, áreas aplainadas, sujeitas a inundações periódicas. Morfoestruturalmente, suas formas de relevo estão inseridas nas unidades: Planalto Dissecado Rio Trombetas - Rio Negro, Planalto Rebaixado da Amazônia (do Médio Amazonas). Depressão Periférica do Norte do Pará, Planalto da Bacia Sedimentar do Amazonas e Planalto Dissecado Norte da Amazônia (IDESP, 2011, p.08).

Em relação ao clima e a hidrografia, o Município de Oriximiná apresenta os seguintes aspectos:

De modo geral, as características climáticas do Município de Oriximiná não diferem muito do clima da região amazônica. Assim, a temperatura do ar é sempre elevada, com média anual de 25,6°C e valores médios para as máximas e mínimas entre 21°C e 22,5°C. Quanto à umidade relativa, esta apresenta valores acima de 80%, em quase todos os meses do ano. A pluviosidade se aproxima dos 2.000 mm anuais. Entretanto é um tanto irregular durante o ano. As estações chuvosas coincidem com os meses de dezembro a junho e, as menos chuvosas, de julho a novembro. O tipo climático da região é o Am que se traduz como um clima, cuja média mensal de temperatura mínima é superior a 18°C. Tem uma estação seca de pequena duração e amplitude térmica inferior a 5°C, entre as médias do mês mais

quente e do mês menos quente. O excedente de água no solo, segundo o balanço hídrico, corresponde aos meses de fevereiro a julho, com um excedente de mais de 750 mm, sendo março o mês de maior índice. A deficiência de água se intensifica entre agosto e dezembro, sendo setembro o mês de maior carência, ao se constatar em menos de 90 mm (IDESP, 2011).

O principal rio do Município é o Trombetas, que nasce ao Norte do Município, cujos formadores são os rios Poana e Anamu, estes, por sua vez, sendo formado pelos rios Curiau e Maná. O rio Poana tem como seu mais importante afluente, o Cafuini. O rio Trombetas percorre todo o Município de Norte para o Sul e inflete-se para o Sudeste. Após passar pela sede do Município, deságua no rio Amazonas, já próxima à sede de Óbidos e em terras desse município. Todo o município de Oriximiná é servido pela rede hidrográfica do rio Trombetas, que corre em grande parte, em áreas cristalinas e apresenta uma densidade de drenagem considerável, formando em todos eles, uma série de cachoeiras e corredeiras que ocorrem no contato cristalino/sedimentar (IDESP, 2011).

Como afluentes do rio Trombetas, têm-se os rios Turuna, Inambu ou Cachorro e o extenso Mapuera, pela margem direita, já pela margem esquerda tem-se o rio Cuminá ou Paru do Oeste ou Erepecuru, o qual é o afluente mais importante, servindo de limite natural a Leste, entre os Municípios de Oriximiná e Óbidos, porém seus afluentes pela margem direita pertencem a Oriximiná (IDESP, 2011).

O território em questão tem uma área de 107. 445,91 km², com densidade demográfica de 0,58 hab/km². Assim, Oriximiná é habitada por 62.794 pessoas segundo o censo demográfico do IBGE de 2010, com **população** estimada em 2014 de 67.939 habitantes. Essa população distribui-se pelo território da seguinte forma: população urbana 63,93 %, o que corresponde 40.147 habitantes; e população rural 36,07 %, o que corresponde 22.647 habitantes (IBGE, 2014).

No quadro 1 apresentamos dados demográficos sobre o município de Oriximiná no que tange ao gênero, a questão rural/urbano e taxa de urbanização nas últimas duas décadas, ou seja ao período corresponde a década de 1990 a 2000.

Quadro 1 - População Total, por Gênero, Rural/Urbana e Taxa de Urbanização em Oriximiná

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	40.698	100,00	48.332	100,00	62.794	100,00
População masculina	20.703	50,87	24.667	51,04	31.756	50,57
População feminina	19.996	49,13	23.665	48,96	31.038	49,43
População urbana	21.163	52,00	29.181	60,38	40.147	63,93
População rural	19.535	48,00	19.151	39,62	22.647	36,07
Taxa de urbanização	-	52,00	-	60,38	-	63,93

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Podemos observar nos dados acima (Quadro 1), que entre 2000 e 2010, a população de Oriximiná teve uma taxa média de crescimento anual de 2,65%. Na década anterior, de 1991 a 2000, a taxa média de crescimento anual foi de 1,93%. O crescimento populacional de Oriximiná ficou acima da média de crescimento do estado do Pará e do Brasil. No estado do Pará, estas taxas foram de 1,02% entre 2000 e 2010 e 1,03% entre 1991 e 2000. No Brasil, foram de 1,01% entre 2000 e 2010 e 1,02% entre 1991 e 2000. Em Oriximiná, entre 1990 a 2010, a taxa de urbanização cresceu 22,95% (Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013).

Levando em conta Oriximiná enquanto município amazônico, bem como os esforços de estudos abordando a questão urbana dos municípios da região, é importante considerar Oliveira e Schor (2008), os quais revelam que apesar da maior parte da população da Amazônia viver em cidades, as pesquisas sobre a cidade, sobre o urbano, sobre o processo de urbanização são insuficientes, tornando-se um desafio compreender em sua totalidade a produção e reprodução do espaço das cidades na região.

Não podemos negligenciar temas como a questão urbana dos municípios da Amazônia, particularmente, do município de Oriximiná, pois refletir sobre a urbanização, o urbano e a cidade, torna-se fundamental para compreender uma fração da sociedade amazônica.

No entanto, tem-se conhecimento que mensurar o nível de desenvolvimento de um país, região ou cidade é algo extremamente complexo, porém necessário, assim, no presente trabalho procurou-se identificar alguns indicadores que avaliam a qualidade de vida dos habitantes do Município de Oriximiná. Nesse sentido, recorreu-se ao Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) na perspectiva de traçarmos um perfil dos habitantes de Oriximiná, principalmente em relação a educação, longevidade e renda.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Oriximiná foi 0,623, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,6 e 0,699). Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,151), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,185), seguida por Longevidade e por Renda. O quadro 2 mostra a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Oriximiná-Pará nas últimas duas décadas.

Quadro 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Oriximiná

IDHM componentes	1991	2000	2010
Educação	0,184	0,335	0,520
Longevidade	0,610	0,733	0,778
Renda	0,530	0,562	0,599
Evolução do IDHM	0,390	0,517	0,623

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

O Município de Oriximiná teve um incremento no seu IDHM de 59,74% nas últimas duas décadas, acima da média de crescimento nacional (47%) e acima da média de crescimento estadual (56%). O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 38,20% entre 1991 e 2010 (Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013).

Entretanto, Oriximiná ocupou a 3631^a posição em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos 144 municípios de Pará, Oriximiná ocupa a 31^a posição segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013). No quadro 03 mostra ranking dos municípios paraenses ordenados de acordo com seus respectivos IDHM.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013), a **mortalidade infantil** (mortalidade de crianças com menos de um ano) em Oriximiná reduziu 28%, passando de 30,9 por mil nascidos vivos em 2000 para 22,1 por mil nascidos vivos em 2010, entretanto, ainda ficando acima do índice estadual e nacional. Em 2010, as taxas de mortalidade infantil do estado do Pará e do Brasil eram 20,3 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente. Segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, a mortalidade infantil para o Brasil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015. O quadro a seguir mostra a evolução da longevidade, mortalidade e fecundidade em Oriximiná-Pará nas últimas duas décadas.

Quadro 3 - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade em Oriximiná - Pará

Longevidade, Mortalidade e Fecundidade	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer (em anos)	61,6	69,0	71,7
Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	59,1	30,9	22,1
Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)	72,5	33,3	23,8
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	5,1	4,8	3,2

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Dessa forma, em Oriximiná, a esperança de vida ao nascer aumentou 10,1 anos nas últimas duas décadas, passando de 61,6 anos em 1991 para 69,0 anos em 2000, e para 71,7 anos em 2010. Ressalta-se que esperança de vida ficou abaixo da média do Estado do Pará e do Brasil, uma vez que em 2010, a esperança de vida ao nascer média para o estado é de 72,4 anos e, para o país, de 73,9 anos.

O acesso à **educação** no município de Oriximiná de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013) tem as seguintes características gerais:

No período de 2000 a 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola cresceu 17,14% e no de período 1991 e 2000, 89,94%. A proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental cresceu 105,40% entre 2000 e 2010 e 106,70% entre 1991 e 2000.

A proporção de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo cresceu 102,46% no período de 2000 a 2010 e 136,20% no período de 1991 a 2000. E a proporção de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo cresceu 117,39% entre 2000 e 2010 e 124,88% entre 1991 e 2000.

Em 2010, 55,46% dos alunos entre 6 e 14 anos de Oriximiná estavam cursando o ensino fundamental regular na série correta para a idade. Em 2000 eram 40,51% e, em 1991, 18,60%. Entre os jovens de 15 a 17 anos, 21,58% estavam cursando o ensino médio regular sem atraso. Em 2000 eram 8,50% e, em 1991, 1,83%. Entre os alunos de 18 a 24 anos, 3,15% estavam cursando o ensino superior em 2010, 1,84% em 2000 e 0,39% em 1991. Ressalta-se que, em 2010, 3,66% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos atingia 15,30%.

Em 2010, 41,84% da população de 18 anos ou mais de idade tinha completado o ensino fundamental e 25,11% o ensino médio. No Pará, 47,35% e 29,13% respectivamente. Esse indicador carrega uma grande inércia, em função do peso das gerações mais antigas e de menos escolaridade. A taxa de analfabetismo da população de 18 anos ou mais diminuiu 8,59% nas últimas duas décadas.

Os anos esperados de estudo indicam o número de anos que a criança que inicia a vida escolar no ano de referência tende a completar. Em 1991, Oriximiná tinha 7,06 anos esperados de estudo, em 2000 o índice subiu para 7,17 anos e em 2010 subiu chegando a marca de 9,32 anos. Enquanto que o Pará, tinha 6,48 anos esperados de estudo em 1991, 6,80 anos em 2000 e 8,49 em 2010.

Em relação **distribuição de renda** no município Oriximiná-Pará, o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013 aponta que a renda per capita média em Oriximiná cresceu 53,02% nas últimas duas décadas, passando de R\$217,15 em 1991 para R\$264,69 em 2000 e R\$332,29 em 2010. A taxa média anual de crescimento foi de 21,89% no primeiro período e 25,54% no segundo. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 33,67% em 1991 para 25,26% em 2000 e para 26,43% em 2010.

A desigualdade aumentou: o Índice de Gini³ passou de 0,59 em 1991 para 0,61 em 2000 e para 0,64 em 2010.

Santos (2010), em seu livro “A Urbanização Desigual”, argumenta:

É sabido que as riquezas são distribuídas de forma bastante desigual entre países industrializados e os países subdesenvolvidos. Homens, bens, capitais, todos os outros elementos pelos quais se mede e se avalia o peso econômico dos países, seu nível de desenvolvimento e suas chances de progresso aparecem em combinações múltiplas, mas que distinguem nitidamente o grupo de países industrializados daquele do vasto Terceiro Mundo. Mesmo dentro de cada um desses grandes conjuntos inexistente repartição homogênea dos elementos da economia. Se as cidades aparecem como lugares privilegiados da concentração de riquezas nos países subdesenvolvidos (e em menos escala nos países industrializados), basta recordar-se a forte reivindicação de uma paridade cidade-campo, experimentada por todas as áreas rurais dos países industrializados. Na é necessário demonstrar a atração das cidades e seus privilégios em relação ao restante do território (p.135-136).

Nos quadros 4 e 5, observar-se algumas características sobre a renda, pobreza e desigualdade no município de Oriximiná-Pará.

³ É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013).

Quadro 4 - Renda, Pobreza e Desigualdade em Oriximiná

Renda, Pobre e Desigualdade	1991	2000	2010
Renda per capita	217,15	264,69	332,29
% de extremamente pobres	33,67	25,26	26,43
% de pobres	58,93	52,00	46,08
Índice de Gini	0,59	0,61	0,64

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Quadro 5- Porcentagem da Renda Apropriada por Estratos da População em Oriximiná

Renda Apropriada por Estratos da População	1991	2000	2010
20% mais pobres	3,06	1,71	1,08
40% mais pobres	8,75	7,75	6,07
60% mais pobres	18,97	17,68	15,67
80% mais pobres	37,00	35,01	33,14
20% mais ricos	63,00	64,99	66,86

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

A respeito dos indicadores de **habitação** na zona urbana e zona rural, o município de Oriximiná apresenta um déficit na questão domicílios com água encanada, já que apenas 54,63 % dispõem desse serviço; o mesmo também acontece com a energia elétrica, uma vez que 23,78% dos domicílios não tem energia elétrica; em relação coleta de lixo, 18,52% dos domicílios não dispõem de coleta de lixo na zona urbana, observar-se que não há coleta de lixo na zona rural. No quadro 6 apresenta-se os indicadores de habitação no Município de Oriximiná no ano de 2010.

Quadro 6 - Indicadores de Habitação em Oriximiná

Habitação em Oriximiná	2010
% da população em domicílios com água encanada	54,63
% da população em domicílios com energia elétrica	86,22
% da população em domicílios com coleta de lixo (zona urbana)	80,48

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

No que refere a vulnerabilidade social, que é o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais econômicas culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. No quadro 7 apresenta-se algumas características sobre a **vulnerabilidade social** no município de Oriximiná no ano de 2010.

Quadro 7 - Vulnerabilidade Social no Município de Oriximiná

Vulnerabilidade Social	2010
Crianças e Jovens	
Mortalidade infantil	22,10
% de crianças de 4 a 5 anos fora da escola	22,74
% de crianças de 6 a 14 anos fora da escola	3,66
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza	21,55
% de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos	12,63
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	13,51
Família	
% de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos	28,70
% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	4,64
% de crianças extremamente pobres	33,54
Trabalho e Renda	
% de vulneráveis à pobreza	68,05
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	53,58
Condição de Moradia	
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	43,58

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Nesse contexto, ainda é oportuno ressaltar as palavras de Milton Santos sobre os problemas das cidades brasileiras em decorrência do processo de urbanização corporativa, assim o autor afirma que:

Com diferença de grau de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas com os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a **urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais** (SANTOS, 2008, p.105).

Segundo o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará – IDESP (2014), órgão ligado à Secretaria de Estado de Gestão do Pará, o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Oriximiná está sempre oscilando entre os dez (10) maiores PIB's do Estado do Pará. Vale ressaltar que o município recebe *royalties*, isto é, Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais-CFEM, o fruto da exploração de bauxita em seu território.

A CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - é uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, uma vez que, como está definido na Constituição de 1988, o subsolo e os bens minerais em território brasileiro pertencem à União. A CFEM foi estabelecida na Carta Magna no Art. 20, § 1º, sendo devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União (Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM, 2014).

Observou-se diante disso, que o município de Oriximiná apresenta uma dependência dos *royalties* repassado pela Mineração Rio do Norte pela exploração mineral, não havendo qualquer planejamento por parte da gestão municipal, no sentido de preparar o município, assim como a sua população para o possível encerramento da exploração minerária em seu território. Além do que, há autores como Pereira (2012) que apontam que a gestão municipal não vem aplicando tal recurso da forma como determina a legislação, deixando uma lacuna, dúvidas quanto ao destino deste recurso no município. O fato é que a própria legislação que dispõe sobre a aplicação dos *royalties* não legitima o destino de tal recurso, apenas estabelece vedações de aplicação, como a determinação para que tais recursos não sejam aplicados para pagar dívidas e pessoal. Em se tratando do Estado do Pará, nem esta determinação tem sido cumprida, pois constata-se inexistência de regras para aplicação dos *royalties*, assim como a ausência de reflexão do poder público sobre o sentido deste recurso e sobre as prioridades na sua utilização, além da quase impossibilidade do controle social do uso do recurso (INESC, 2013)”.

No caso mais específico do município de Oriximiná, Pereira (2012) conforme já ressaltado, confirma que aplicação dos *royalties* diferente do disposto na legislação, vem aplicando tal recursos justamente em setores que é vedado pela norma pertinente.

Tomando como parâmetro de análise inferencial o exercício fiscal de 2006, a CFEM representou 48, 23% dos recursos transferidos pela União para Oriximiná cuja destinação seria especificamente para o financiamento de projetos que viabilizassem o crescimento sustentável do Município. Todavia, tais aplicações de recursos não se evidenciam na contabilização das despesas orçamentárias de Oriximiná, revelando assim, o caráter inócuo desde recurso frente aos fins que legalmente se destina. Se observarmos o fato de que 45,49% das despesas correntes em 2006 tiveram 95,89% destes recursos aplicados em material de consumo (29,42%) e outros serviços de pessoas jurídicas (26,30) fica no ar a pergunta: **Como foram aplicados os recursos provenientes da CFEM em Oriximiná?** Recursos estes que vêm aumentando gradativamente exercício após exercício dado, principalmente, o ganho de produtividade do setor minerário na região (PEREIRA, 2012, p. 319-320, grifo nosso).

No quadro 8 é possível visualizarmos e constataremos a evolução do PIB Per Capita no Município de Oriximiná entre os anos 1999 a 2010, colocando o município em posição de destaque entre os municípios paraenses.

Quadro 8 - Evolução do PIB Per Capita em Oriximiná entre 1999-2010

Evolução do PIB Per Capita -1999-2010			
1999	7.202,00	2005	14.626,00
2000	9.061,00	2006	11.699,00
2001	9.628,00	2007	11.858,00
2002	9.490,00	2008	20.259,0
2003	12.353,00	2009	14.519,90
2004	14.594,00	2010	19.220,00

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Podemos perceber que houve um aumento significativo no PIB Per Capita entre 1999 e 2010. Assim, saltou de 7.202,00 em 1999 para 19.220,00 em 2010, no entanto, esse aumento não significou melhoria da qualidade da vida e nem aumento da justiça social, muito menos representou melhor distribuição de renda, pelo contrário, houve o aumento da desigualdade social no município, constatadas principalmente nas áreas de expansão urbana, as quais ocorreram de forma espontânea.

Os dados quantitativos (expressos ao longo dessa parte do estudo) ajudaram a qualificar a análise sobre Município de Oriximiná, no entanto, sabedores que as contradições e os conflitos presentes no espaço urbano transcendem, isto é, nem sempre aparecem nos dados estatísticos, dito de outra forma, é necessário fazer uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade sócio-espacial no Município, assim, devemos considerar que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico, educacional, cultural e ambiental.

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida. Todavia, considerá-lo assim é uma regra de método cuja prática exige que se encontre, paralelamente, através da análise, a possibilidade de dividi-lo em partes. Ora, análise é uma forma de fragmentação do todo que permite, ao seu término, a reconstituição desse todo. Quanto ao espaço, sua divisão em partes deve poder ser operada segundo uma variedade de critérios (SANTOS, 2012b, p.15).

Assim, o município de Oriximiná, não deixa de ser privilegiado em termos econômicos, culturais e naturais, uma vez que, recebe *royalties* pela extração de bauxita em seu território, principal fonte de receita municipal, contribuindo com aproximadamente 30%;

destaca-se ainda com sua diversidade étnico-linguística, com presença de indígenas, grupos remanescentes de quilombolas, ribeirinhos, imigrantes nordestinos e italianos etc; além das unidades de conservação existentes em seu território, dando destaque para a Reserva Biológica do Rio Trombetas e a Floresta Nacional Saracá-Taquera.

Quanto ao cenário político e econômico, foi possível identificar que em Oriximiná ainda é muito forte a presença de grupos oligárquicos, no qual há predomínio de um governo de poucos. O poder político e econômico tem-se concentrado em pequenos grupos políticos, estes que geralmente tem como líderes, pessoas de famílias com um passado político e econômico de destaque na sociedade oriximinaense, atuando em certa medida como agentes hegemônicos, tornando-os assim proeminentes no cenário político e econômico.

Fato é, que a perpetuação desses grupos políticos em Oriximiná, assim como a inação deste no espaço oriximinaense, tem causada insatisfação da população. Tratando-se do atual Governo Municipal⁴, vale destacar que este, se encontra a aproximadamente duas décadas no poder, e atualmente vem recebendo críticas quanto a sua atuação, principalmente pela sua ineficiência enquanto um dos principais produtores do espaço em Oriximiná. Isso tem causado considerável insatisfação por parte da população, damos destaque nesse sentido, a aos servidores públicos municipais, os quais têm se sentido lesados pelo Governo municipal, fazendo assim eclodir greves por parte dos movimentos sociais presentes município (Figura 2), com destaque para atuação do Sindicato dos Servidores Públicos Municipal de Oriximiná-SINDSMOR. Esse último tem conseguindo ganhos salariais importantes para classe que representa.

⁴ Referente ao Governo Municipal no período de 2009-2012/ 2013-2016. É Importante destacar que anterior a este período, o Governo Municipal, representado na pessoa do Sr. Luiz Gonzaga Viana Filho, já havia assumido a prefeitura de Oriximiná, sendo no período de 1997-2000/2001-2004, o seja, o atual prefeito está no seu já está no seu quarto mandato como Prefeito de Oriximiná.



Figura 2: Manifestação na frente da Prefeitura de Oriximiná em prol de melhorias salariais
Fonte: Portal de Juruti, ano 2013.

Dessa forma, é necessário ficar vigilantes sobre a dinâmica antagônica das disputas de classes, presente sim, nas cidades ribeirinhas da Amazônia, por isso é imprescindível ter uma visão globalizante do espaço urbano da região, assim, como afirma Oliveira e Schor (2008, p.24).

Por isso, é necessária a superação de formas simplistas de interpretações e de intervenções no e sobre o urbano na Amazônia, reconhecendo que estas práticas são engendradas a partir de contradições históricas e geograficamente objetivas e estão mediadas pelas contradições e conflitos sociedade. É preciso apontar para outra visão de Amazônia que não seja naturalizar o social, tampouco desconhecer as suas características inerentes. O modo de intervenção na Amazônia que predomina até hoje, parte quase sempre da premissa da Amazônia ora como ‘problema’, ora como celeiro inesgotável de exploração dos recursos naturais identificando-o como fronteira.

O município ribeirinho de Oriximiná foi fundado em 1877, quando o Padre José Nicolino de Souza, natural de Faro, desbravou a região e fundou uma povoação denominada Uruá-Tapera ou Mura-Tapera, à margem esquerda do rio Trombetas. Em 1886, a então povoação foi elevada à Freguesia de Santo Antônio de Uruá-Tapera, por ato de Joaquim da Costa Barradas, Presidente da Província do Pará e Desembargador do Estado do Maranhão. Em 1894 Uruá-Tapera adquiriu categorias de Vila e Município, cuja instalação deu-se no mesmo ano. Nessa época, passou a chamar-se Oriximiná e seus limites abrangiam o Rio Trombetas, igarapé Sapucú e Maria Pixi, com respectivo lago, até a boca do igarapé Timbó

seguindo ao Centro. Entretanto, Oriximiná foi extinto enquanto município autônomo em 1900, assim, o seu território foi dividido entre os municípios de Faro e Óbidos. Porém, ficou anexado ao de Óbidos, onde se restabeleceu, em 1934. A sua reinstalação oficial ocorreu no ano seguinte (IBGE).

O nascimento jurídico de um município não expressa de maneira globalizante o início da incidência de processos e elementos geográficos que interferem na dinâmica sócio-espacial de um lugar. Assim, Santos (2012e) aponta,

A materialidade artificial pode ser datada, exatamente, por intermédio das técnicas: técnicas da produção, do transporte, da comunicação, do dinheiro, do controle, da política e, também técnicas de sociabilidade e da subjetividade. As técnicas são um fenômeno histórico. Por isso, é possível identificar o momento de sua origem. Essa datação é tanto possível para escala de um lugar como para escala do mundo. Ela é também possível para escala de um país, ao considerarmos o território nacional como um conjunto de lugares (p.57).

Dessa forma, se levarmos em conta as tipologias propostas por Vicentini (2004) e Becker (1990) sobre o processo de ocupação e urbanização na Amazônia, podemos considerar que Município de Oriximiná se apresenta como uma **cidade tradicional**, isto é, “estruturas urbanas mais antigas e sujeitas a transformações recentes decorrentes dos impactos sociais, culturais e ambientais promovidos pela introdução de novos modelos de produção e de inovações tecnológicas na região” (VICENTINI *apud* TRINDADE JR; SILVA; AMARAL, 2008, p.30). Também podemos considerar que a dinâmica urbana e demográfica do município é fruto de uma **urbanização** atrelada a **grandes projetos**, no caso específico de Oriximiná, o grande projeto implantado desde a década de 1970 foi o Projeto Trombetas (BECKER *apud* TRINDADE JR; SILVA; AMARAL, 2008, p.30).

Neste sentido, se faz necessário conhecer essas tipologias que expressam o processo de urbanização na Amazônia (Quadro 9 e 10):

Quadro 9 - Cidade e História na Amazônia: Uma Tipologia

Cidades	Vínculos/Vinculação
Metrópoles contemporâneas	Estruturas urbanas completas associadas às repercussões de ocupação (Belém, Manaus, São Luís).
Cidades novas e modernas	Bases de operação e de reprodução social dos grandes minero-metalúrgicos implantados na região (company towns de Barcarena, Tucuruí e Carajás principalmente) ou associadas à necessidade de consolidação de novas estruturas territoriais que demandam uma relativa estrutura urbana concentrada de apoio às atividades econômicas e políticas (Palmas).
Cidades da colonização	Núcleos de apoio aos processos de colonização do final da década de 1960 e pontos de apoio aos eixos de penetração rodoviários (agrovilas, agrópolis,

	ruropólis).
Cidades “espontâneas”	Estruturas urbanas novas e precárias associadas às atividades e serviços complementares, formais ou não, relativas aos grandes projetos ou de apoio às novas frentes econômicas.
Cidades tradicionais	Estruturas urbanas mais antigas e sujeitas a transformações recentes decorrentes dos impactos sociais, culturais e ambientais promovidos pela introdução de novos modelos de produção e de inovações tecnológicas na região.

Fonte: Vicentini (2004). In: TRINDADE JR; SILVA; AMARAL (2008).

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014

Quadro 10- A Fronteira Urbana e os Padrões de Urbanização

Cidades	Vínculos/Vinculação
Urbanização espontânea.	Muito presente na Amazônia oriental, resulta em grande parte da ação indireta do Estado na produção do espaço, quando incentiva apropriação privada da terra por empresas, grupos econômicos ou agentes individuais. Nesse processo, surgem ou se expandem cidades que acompanham as econômicas, mobilizando, igualmente, uma grande quantidade de mão de obra móvel e polivalente e que por incrementar a dinâmica dos núcleos urbanos recentes ou em expansão.
Urbanização dirigida pela colonização particular.	Direcionadas por companhias colonizadoras, é um tipo de urbanização comandada por relações econômicas baseadas em trabalho familiar e cuja configuração territorial assemelha-se ao urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e que articula um sistema de núcleos urbanos configurados em localidades centrais hierarquizadas e onde os agentes principais são os colonos, funcionários das Companhias, comerciantes e investidores.
Urbanização dirigida pela colonização oficial.	Trata-se do modelo de urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e que articula um sistema de núcleos urbanos configurados em localidades centrais hierarquizadas, aproveitando a estrutura urbana préexistente para a configuração de um sistema de cidades, que por sua vez é baseado em uma estrutura social complexa: colonos, funcionários, comerciantes (bens, terras, força de trabalho), extrativistas, antigos moradores, burocracia, fazendeiro, migrantes etc.
Urbanização dos grandes projetos	Trata-se de um processo de urbanização ligado a projetos de grande escala – os grandes projetos econômicos e de infraestrutura –, cuja dependência de uma base urbana para a instalação e para residência de pessoal técnico, de trabalhadores permanentes, e de atendimento de uma massa de trabalhadores temporários, faz desses espaços verdadeiros enclaves urbanos na rede de cidades da Amazônia. Mesmo originando novos núcleos, não desconsidera em definitivo a rede urbana regional ao gerar ou fazer crescer núcleos espontâneos que dão apoio às atividades dos grandes projetos e que expressam como espaços segregados, mas funcionalmente articulados a esses empreendimentos.
Urbanização tradicional	Com pouca repercussão da expansão das frentes econômicas, tratam-se de cidades que apresentam uma configuração com pouca alteração do padrão tradicional à beira rio e com forte ligação a um centro regional que não prescinde do padrão dendrítico.

Fonte: Becker (1990). In: TRINDADE JR; SILVA; AMARAL (2008).

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Apesar de Oriximiná ser considerado um município de pequeno porte, não diminui a responsabilidade e a complexidade para a compreensão da dinâmica e totalidade do seu espaço urbano, pois conforme Santos (2012c, p. 30-31) “o espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos

geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”.

Existe um problema para os geógrafos pesquisadores que estão dispostos a compreender a imensidão de elementos do espaço nas cidades ribeirinhas de pequeno porte na Amazônia, principalmente âmbito teórico-metodológico. Como bem nos lembra Oliveira e Schor (2008),

Há um problema de base metodológica para a Geografia, qual seja o modo de estudar as pequenas cidades amazônicas e, por consequente, a rede urbana na Amazônia. Tal preocupação decorre do entendimento de que a complexidade da compreensão das cidades amazônicas, especialmente das situadas às margens dos rios, está na dificuldade de se estabelecer correta e coerentemente a problematização da realidade e, a partir disso, construir um objeto de investigação que analise, do ponto de vista geográfico, a articulação dos processos ecológicos com os processos culturais. O desafio, portanto, consiste em compreender como as relações socioespaciais decorrentes das estruturas sociais e produtivas são formadas sob a óptica teórico-conceitual, levando em consideração a natureza e a sociedade (p.22-23).

Dessa forma, “das cidades ribeirinhas da Amazônia temos a primeira visão de longe quando o barco que navegamos se aproxima. Antes, se fosse dia, víamos a torre da igreja; hoje, a torre da telefonia é o primeiro sinal” (OLIVEIRA e SCHOR, 2008, p.15).

Os trechos da frente da cidade de Oriximiná apresentados nas figura 3 e 4 mostram um acréscimo de elementos geográficos na paisagem da cidade, que não eram encontrados há algumas décadas, nesse caso, o acréscimo na paisagem urbana deu-se com a chegada de torres de telefonia.



Figura 3 - Trecho da frente da cidade de Oriximiná
Foto: Édson Queiroz, 2012



Figura 4 - Trecho da frente da cidade de Oriximiná
Foto: Édson Queiroz, 2012

De acordo com Santos (2012c),

A paisagem não se cria de uma só vez, mas por acréscimo, substituições; a lógica pela qual se fez um objeto no passado era a lógica daquele momento. Uma paisagem é uma escrita sobre a outra, é um conjunto de objetos que têm idades diferentes, é uma herança de muitos diferentes momentos. Daí vem a anarquia das cidades capitalistas. Se juntos se mantêm elementos de idades diferentes, eles vão responder diferentemente às demandas sociais. A cidade é essa heterogeneidade de formas,

mas subordinada a um movimento global. O que se chama desordem é apenas a ordem do possível, já que nada é desordenado. Somente uma parte dos objetos geográficos já não atende aos fins de quando foi construída (SANTOS, 2012c, p.72-73).

A nossa pesquisa que teve como objetivo principal analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão urbana limitou-se à cidade de Oriximiná, uma vez que acreditamos que:

A cidade é essencialmente o *locus* da concentração de meios de produção e de concentração de pessoas; é o lugar da divisão econômica do trabalho [...], é o lugar da divisão social do trabalho dentro do processo produtivo e na sociedade e é também um elo na divisão espacial do trabalho na totalidade do espaço (CARLOS, 2008, p.83-84).

Levando em consideração tal afirmação de Carlos (2008), observou-se que até o ano de 1947, a cidade de Oriximiná, em relação a sua área em rural, foi o espaço oriximinaense onde ocorreu maior concentração dos meios de produção e concentração populacional.

Segundo Tavares (2006, p. 27), após 70 anos de fundação do povoado Uruá-Tapera (atual município de Oriximiná), a área urbana apresentava a seguinte estrutura: 04 ruas, 9 travessas e 2 praças. Nos anos seguintes, não foram evidenciadas alterações significativas na paisagem urbana da cidade, isso não quer dizer que a cidade ficou inerte no tempo. Aconteceu que, em seu processo de desenvolvimento, as atividades econômicas como a produção da juta, comércio da castanha, atividade agropecuária e atividade madeireira não foram suficientes para produzir uma “nova” paisagem e nem uma “nova” espacialidade na cidade nas décadas de 1950 e 1960 e início da década de 1970.

Dessa forma, o crescimento urbano-demográfico mais intenso do Município de Oriximiná está, sem dúvida, relacionado ao estabelecimento no final da década de 1970 do Projeto Trombetas controlado pela Mineração Rio do Norte (MRN). O estabelecimento dessa atividade de mineração de bauxita gerou de imediato, centenas de empregos em curto e longo prazo, desencadeando um forte êxodo rural de localidades adjacentes em direção à cidade, além de atrair mão-de-obra imigrante nordestina.

A chegada da MRN ao Município contribuiu significativamente para mudança da paisagem urbana, uma vez que houve aumento no número de ruas e travessas no espaço urbano da cidade, para atender um aumento efetivo populacional, que saltou de 18.223 habitantes em 1970 para 67.939 habitantes em 2014.

Assim, com 64 quilômetros de vias públicas, atualmente a cidade formal ou legal é constituída por 17 ruas, 21 travessas, 13 passagens e 06 praças. No sentido LESTE-OESTE (da Rua João Batista de Oliveira até a Rua 24 de Dezembro) mede aproximadamente 2.900 metros; e no sentido NORTE-SUL (do limite do Bairro do Penta ao limite do Bairro São José Operário) mede aproximadamente 3600 metros. Totalizando uma área de 10.440.000 m² (dez milhões, quatrocentos e quarenta mil metros quadrados).

A cidade informal ou ilegal é formada por três bairros: São Lazaro, Penta e Novo Horizonte, territórios ocupados por centenas de famílias, os dois últimos tem parte de seus territórios contestado judicialmente mediante ação de reintegração de posse ajuizada no Fórum da Comarca Judiciária de Oriximiná.



Figura 5 - Foto Aérea da Cidade de Oriximiná
Fonte: Prefeitura Municipal de Oriximiná, 2009

Observa-se na figura 5 que a cidade de Oriximiná não se diferencia, de modo geral, das demais cidades ribeirinhas da Amazônia. Sobre as cidades ribeirinhas na Amazônia Trindade Jr; Silva; Amaral (2008) afirmam que nas

[...] proximidades do pequeno centro da cidade sempre voltado ou em contato com rio, estão às casas que sugerem pertencer à população local de melhor poder aquisitivo, sucedidas por outras ruas e setores que, à medida que se afastam e se distanciam do rio, tendem a ganhar um outro aspecto arquitetônico, de acabamento e também de padrão de vida. Quando integradas territorialmente através de outras vias de circulação, as rodovias, quase sempre são estas que passam a definir uma espécie

de área de expansão e a redesenhar o padrão de organização intra-urbana e de crescimento dessas cidades (2008, p.37).

Para Trindade Jr; Silva; Amaral, (2008),

A presença de uma rua principal, quase sempre paralela ao rio define, de imediato, a localização de alguns equipamentos que integram a paisagem da cidade ribeirinha. Complementarmente ao rio, há uma franja de contato deste com a cidade propriamente dita. Não que o rio não seja parte constituinte da cidade, ele é, mas ao mesmo tempo, ele também estabelece seu limite. A beira, assim, é um ponto de contato importante entre o rio e a pequena concentração urbana propriamente dita. Nela e a partir dela dispõe-se, de forma aparentemente caótica, um conjunto de objetos espaciais/geográficos, como armazéns, comércios, portos, feira, trapiches e barcos; estes últimos, de tipos, cores e tamanhos variados (p.36).

Nesse contexto, a Rua 24 de Dezembro (figura 6) e a Travessa Carlos Maria Teixeira (figura 7) se destacam na paisagem urbana da cidade de Oriximiná, uma vez que apresentam os principais fluxos de pessoas, capitais, serviços, transporte e informação, enfim essas vias se diferem do restante da cidade em suas formas e funções.



Figura 6 - Rua 24 de Dezembro, principal rua de Oriximiná
Fonte: Renato de Almeida, 2013



Figura 7 - Travessa Carlos Maria Teixeira, principal travessa de Oriximiná
Fonte: Renato de Almeida, 2013

É possível observarmos, diante disso, que a cidade de Oriximiná apresenta contrastes sócio-espaciais, os quais são revelados principalmente a partir de sua paisagem, esta que revela parte de uma cidade legal, onde são encontrados bairros legalizados, e outra parte de cidade ilegal, dando destaque para área de expansão urbana da cidade, no qual concentrou-se nos chamados bairros ilegais conforme mencionado anteriormente.

Para tanto, é necessário refletir sobre o papel do Plano Diretor Municipal nesse contexto, uma vez que este se constitui como um instrumento de planejamento municipal para o desenvolvimento urbano. Levando em consideração o caráter participativo da elaboração do plano diretor municipal, cabe ainda, refletirmos em que medida este possibilitou ou vem possibilitando alternativas para o alcance do desenvolvimento sócio-espacial em Oriximiná, assim como este tem materializado o direito a cidade a população oriximinaense, pois como já mencionamos, as contradições sócio-espaciais são iminentes da produção do espaço, sendo determinantes neste processo os agentes produtores neste processo.

Sendo assim, vale considerar Maricato (2012, p.168), que destaca que “o espaço urbano não é apenas um cenário para as reações sociais, mas uma instância ativa para dominação econômica ou ideológica”. Destarte, ainda para a autora, faz-se necessário pensar em uma nova matriz urbanística, pautada em uma abordagem holística do espaço e de seus agentes, e que possa eliminar a distância entre planejamento e gestão. É necessário pensá-la para além dos planos locais ou decisões participativas descentralizadas, bem como a possível

desconstrução das representações dominantes sobre a cidade, vislumbrando, a possibilidade da construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática (MARICATO, 2012, p. 169).

Entretanto, não é nossa intenção esmiuçar o processo de produção do espaço urbano do Brasil, tão particularmente da Amazônia, mas sim compreender as singularidades que tem guiado a urbanização nesta região e os seus reflexos no processo histórico e geográfico de produção do espaço urbano de Oriximiná. Este que tomamos como recorte espacial de nosso estudo, por considerarmos como importante exemplo da realidade pela qual atravessa um grande número de outros municípios amazônicos. Além disso, se enquadra numa espécie de padrão urbano amazônico, conforme apontado por Becker (1994).

3 PRODUÇÃO X PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESPAÇO

3.1 A Produção do Espaço Urbano

Iniciaremos nossa reflexão e consequentemente nosso levantamento teórico-conceitual discorrendo sobre a produção do espaço urbano, uma vez que para analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana na cidade de Oriximiná se faz necessário compreender os conflitos e contradições inerentes a produção do espaço urbano. Entretanto, muitas são as definições conceituais sobre a produção do espaço urbano, questão aparentemente simples, contudo, altamente complexa. Assim, com a intenção encontrar respostas de natureza epistemológica para a compreensão da produção do espaço urbano contemporâneo foi necessário buscar na ciência geográfica pressupostos teóricos e metodológicos para nortear este estudo.

Ao escolhermos a geografia como guia para o entendimento da produção do espaço urbano encontramos um caminho cheio de obstáculos e limites. Ademais, como lembrou Harvey (2006, p.140), a “geografia é uma ‘enteada’ muito desprezada em toda teoria social”, isto é, os teóricos sociais “davam prioridade ao tempo e à história e não ao espaço e à geografia, e, quando tratavam do espaço e da geografia, tendiam a considerá-los de modo não problemático, enquanto contexto ou sítio estável para a ação história”. Desse ponto de vista, Soja explica que:

Tão inamovivelmente hegemônico foi esse historicismo da consciência teórica, que tendeu a obstruir uma igual sensibilidade crítica à espacialidade da vida social, uma consciência prático-teórica que vê o mundo vital do ser como algo criativamente localizado, não apenas na construção da história, mas também na construção das geografias humanas, na produção social do espaço e na formação e reformação irrequietas das paisagens geográficas: o ser social ativamente posicionado no espaço e no tempo, numa contextualização explicitamente histórica e geográfica (SOJA, 1993, p.18).

Segundo Carlos (2011, p.62) “o pressuposto de uma compreensão da produção do espaço, a partir da Geografia, permite concebê-lo com *condição*, *meio* e *produto* da reprodução da sociedade, definindo-o como processo/movimento em constituição, como o da própria sociedade”.

Partimos do pressuposto que o “espaço urbano caracteriza-se, em qualquer tipo de sociedade, por ser fragmentado, isto é, constituído por áreas distintas entre si no que diz

respeito a gênese e dinâmica, conteúdo econômico e social, paisagem e arranjo espacial de suas formas” (CORRÊA, 2013, p.39).

Em Corrêa (2004), a noção de espaço urbano ganha importância na medida em que consiste em condição essencial para a reprodução do capital. Assim, o presente autor deriva da ideia de que “o espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço” (CORRÊA, 2004, p.11).

Nesse contexto, as ações sobre o espaço urbano têm caráter histórico, reúnem interesses, táticas e práticas espaciais que, por natureza envolvem ideologias e dessa forma compreendem igualmente contradições e conflitos. Podemos apontar, também, que o espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado. De tal modo,

Cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável. Essas relações manifestam-se empiricamente através de fluxos de veículos e de pessoas associadas a operações de carga e descarga de mercadorias, aos deslocamentos quotidianos entre as áreas residenciais e os diversos locais de trabalho, aos deslocamentos menos frequentes para compras no centro da cidade ou nas lojas de bairro, às visitas aos parentes e amigos, e às idas ao cinema, culto religioso, praia e parques (CORRÊA, 2004, p.07).

A produção do espaço urbano é marcada pelas relações espaciais e pelas relações sociais cotidianas no decorrer da história, esse processo essencialmente dinâmico envolve um conjunto de aspectos materiais e imateriais. Assim, “a história tem uma dimensão espacial e emerge no cotidiano das pessoas através do modo de vida urbano. O urbano, como produto da produção e reprodução dos seres humanos, é produto histórico, ao mesmo tempo que é realidade presente e imediata” (CARLOS, 2008, p. 85).

Carlos enfatiza que “a produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas”. Nesse sentido,

Aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico. Do ponto de vista do produtor de mercadorias, a cidade materializa-se como condição geral da produção (distribuição – circulação e troca) e nesse sentido é o *locus* da produção (onde se produz a mais-valia) e da circulação (onde esta é realizada). Assim entendida, a cidade é também o mercado (de matérias-primas, mercadorias e de força de trabalho); as atividades de apoio à produção (escritórios, agências bancárias, depósitos etc). Todavia, como o processo é concentrado, a cidade deverá expressar essa concentração (CARLOS, 2008, p. 85-86).

A produção do espaço urbano contemporâneo fruto do desenvolvimento capitalista que é ao mesmo tempo desigual e combinado, um campo de ordem e desordem, regulado por lutas sociais, uma vez que o espaço urbano é o *locus* da produção, espaço que se realiza através das atividades humanas necessárias a sua reprodução, comprovada nas práticas sociais e na paisagem geográfica, realidade social marcada pelo acesso diferenciado aos bens materiais e imateriais.

Convém ainda considerar que “o processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados”, assim, “a cidade aparece como um produto apropriado de forma diferenciada pelos indivíduos” (CARLOS, 2008, p. 78), dessa forma, “o espaço, portanto, tornou-se a mercadoria universal por excelência”, e “se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto” (SANTOS, 2012a, p.30).

Considerando o exposto supracitado, percebe-se que ao produzir sua vida a sociedade produz, simultaneamente, o espaço. Nesse sentido, estaremos compreendendo o processo de produção do espaço urbano como produto, condição e meio de reprodução da sociedade. Carlos (2008, p.79) ressalta que para compreender o espaço urbano do ponto de vista da reprodução da sociedade temos que pensar

[...] o homem enquanto ser individual e social no seu cotidiano, no seu modo de viver, agir e pensar. Significa entender o processo de produção do humano num contexto mais amplo: o da produção da história, de como os homens produziram e produzem as condições materiais de sua existência.

Acrescente-se a isso, o fato de que o espaço urbano não se reproduz sem conflitos e contradições, assim Carlos (2008, p.79) aponta que

É na vida cotidiana como um todo, que essas contradições se manifestam mais profundamente, nas diferenciações entre os modos de morar, o tempo de locomoção, o acesso à infraestrutura, ao lazer à quantidade e tipo de produtos consumidos, etc. Quanto mais a sociedade se desenvolve, mais aprofunda as diferenças entre os indivíduos (fundamentalmente nos países subdesenvolvidos).

A análise da produção do espaço urbano não pode prescindir da ação que envolve as relações sociais, a partir de seus conteúdos sociais, políticos, econômicos e culturais. Nesses termos, Corrêa (2011a, p.148) indica “que o espaço urbano é um reflexo tanto de ações que se realizam no presente, como também daquelas que se realizam no passado e que deixaram suas

marcas impressas nas formas espaciais presentes”. Assim, “o espaço urbano pode ser o reflexo de uma sequência de formas espaciais que coexistem lado a lado, cada uma sendo originária de um dado momento” (CORRÊA, 2011a, p.148).

Mas do que isto, Corrêa (2011a, p.148-149) ressalta dois aspectos marcantes em relação a produção do espaço urbano:

Em **primeiro** lugar o espaço urbano capitalista é profundamente desigual: a desigualdade constitui-se em característica própria do espaço urbano capitalista, refletindo, de um lado, a desigualdade social expressa no acesso desigual aos recursos básicos da vida e, de outro, as diferenças locais das diversas atividades que se realizam na cidade. Em **segundo** lugar, ressalta-se que por ser reflexo social e porque a sociedade apresenta dinamismo, o espaço urbano é também mutável, dispondo de uma mutabilidade que é complexa, com ritmos e natureza diferenciados. Mas é preciso considerar que a cada transformação o espaço urbano se mantém desigual, ainda que as formas espaciais e o arranjo delas tenham sido alterados. Mantém-se, ainda, fragmentado e articulado.

Se faz necessário compreender a produção do espaço urbano contemporâneo para entender a sociedade e, por outro lado, o movimento contrário também é possível. Assim, é possível “reconstruir o espaço para que não seja o veículo de desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, reconstruir a sociedade para que não crie ou preserve desigualdades sociais”, isto é, “trata-se de reestruturar a sociedade e dar uma outra função aos objetos geográficos concebidos com fim capitalista, ao mesmo tempo em que os novos objetos espaciais já devem nascer com uma finalidade social” (SANTOS, 2012a, p.55).

3.1.1 Agentes Produtores do Espaço Urbano

O processo de produção do espaço urbano tem uma dimensão marcada pela fragmentação e articulação, processos simultâneos que produziram e produzem historicamente e geograficamente espaços desiguais. De tal modo, mesmo considerando a peculiaridade de cada espaço urbano, suas particularidades históricas, políticas, econômicas, jurídicas e culturais pode-se apontar um grupo de agentes sociais que desempenham um papel de produtores do espaço urbano contemporâneo. Assim, Corrêa (2004, p. 12), descreve os agentes sociais (re) produtores do espaço urbano:

- a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- b) os proprietários fundiários;

- c) os promotores imobiliários
- d) o Estado; e
- e) os grupos sociais excluídos.

Nessa direção, o autor argumenta, ainda, que

Os agentes sociais da produção estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Refletem, assim, necessidades e possibilidades sociais, criadas por processos e mecanismos que muitos deles criaram. E são os agentes que materializam os processos sociais na forma de um ambiente construído, seja a rede urbana, seja o espaço intraurbano. Afirma-se que processos sociais e agentes são inseparáveis, elementos fundamentais da sociedade e de seu movimento. (CORRÊA, 2011b, p.43-44)

Lembra-se aqui, que os agentes sociais que produzem espaço urbano têm perspectivas diferentes, assim são “agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2011b, p.43). De tal modo, “o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele” (SANTOS, 2012b, p.67). É nessa condição, no atual estágio da sociedade capitalista, que se produz e reproduz o espaço urbano.

Por outro lado, enfocando de forma sucinta as propriedades do capitalismo financeiro e o seus reflexos na produção do espaço urbano contemporâneo, Harvey (2006, p. 167-168) aponta que devemos

[...] considerar a urbanização um processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas. Em uma sociedade vinculada por classes, como a sociedade capitalista, essas práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe definido, o que não quer dizer que todas as práticas possam ser assim interpretadas. De fato, como muito estudiosos demonstraram, as práticas espaciais podem adquirir conteúdos burocrático-administrativos, raciais e de gênero (para relacionar apenas um subconjunto de possibilidades importantes). Mas, sob o capitalismo, o amplo leque das práticas de classe, em associação com a circulação do capital, a reprodução da força de trabalho e das relações de classe, e a necessidade de controlar a força de trabalho permanecem hegemônicas.

Diante de tudo isso, o espaço urbano se torna cada vez mais fragmentado e segregado, onde a produção espacial é dirigida pela lógica financeira, característica predominante do capitalismo contemporâneo. Assim, de acordo com os interesses econômicos, os espaços

tornam-se espaços diferenciados, marcados pelas lutas de classes, onde apropriação desses espaços depende das estratégias, interesses e do poder político e econômico dos agentes sociais que fazem e refazem o espaço urbano.

Cabe aqui ressaltar que os agentes sociais responsáveis pela segregação e auto segregação do espaço urbano também foram citados por Spósito (2013), que aponta que:

Ao enfocar os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, em grande parte reesposáveis pelas situações socioespaciais que geram a segregação e a autosegregação, refiro-me aos proprietários de terras, incorporadores, corretores de imóveis, poder público etc. Os indivíduos ou grupos que se articulam para implantação de espaços residenciais fechados têm poder econômico e político de diferentes matizes e alcances. (SPÓSITO, 2013, p.70).

Em última análise, o espaço urbano é concebido como uma produção social guiada pelo sistema capitalista de produção e se revela como palco e produto das contradições de classe, que envolve interesses e necessidades realizados pelos seus agentes produtores. É nesse contexto, que emergem lutas e conflitos pelos melhores espaços, fato que potencializa a valorização do solo urbano. Nesse sentido, Carlos (2011, p.70) ressaltar que “a análise do processo de produção do espaço requer, portanto, a justaposição de vários níveis da realidade como momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade, isto é, o da dominação política, o da acumulação do capital e o da realização da vida”, assim, “a compreensão dos conteúdos da ‘produção do espaço urbano’ pode aparecer como condição para iluminar os conflitos que residem no seio da sociedade” (CARLOS, 2011, p.71).

Destarte, levado em consideração a importância dos agentes sociais na produção do espaço urbano, é importantes conhecermos quem são esses agentes em Oriximiná, e como estes vem produzindo o espaço urbano oriximinaense. Sendo assim, apresentamos no item a seguir os agentes sociais produtores do espaço urbano em Oriximiná.

3.1.2 Agentes Sociais Produtores do Espaço Urbano na Amazônia.

Floresta urbanizada foi o termo escolhido por Becker (1994) para designar a Amazônia na década de 1990. O termo faz alusão às transformações sociais e espaciais que a região passava e ainda passa, fruto do processo de urbanização e globalização a partir da década de 1950. Nesse contexto, “o modo de produção imposto pela economia capitalista determina, em grande parte, os estilos de desenvolvimento nacionais e as estratégias

regionais” (BECKER, 1994, p.11), assim, “núcleos urbanos surgiram ou foram criados a cada mudança de projeto para Amazônia” (BECKER, 2013, p. 51). Os grandes projetos estão sem dúvida entre os principais agentes produtores do espaço urbano na Amazônia contemporânea. Deste modo,

A fronteira amazônica só pode, portanto, ser compreendida a partir da inserção do Brasil no sistema capitalista global do pós-Segunda Guerra Mundial, em que o capitalismo atua no espaço planetário mas os Estados nacionais conservam suas funções de controle e hierarquização, constituindo agentes primordiais na produção do novo espaço (BECKER, 1994, p.11).

Certamente, na Amazônia o processo de ocupação e urbanização se intensificou com a formação do moderno aparelho de Estado brasileiro, associado a sua crescente intervenção na economia e no território, com base na predominância da ideologia da segurança nacional. Além disso, a necessidade de unificar o mercado nacional, associado ao avanço da industrialização, também contribuiu para explicar a necessidade de desbravar a região, produzindo, dessa forma, na região novas relações sociais e espaciais (BECKER, 1994).

O processo de ocupação da Amazônia Legal se insere na órbita do planejamento do Estado e se intensifica a partir do processo de integração dos mercados nacionais, onde o poder estatal aciona a periferia nacional para apropriação dos recursos naturais através dos grandes projetos de investimento. A intenção era completar o processo de industrialização através da formação da indústria de bens de capital.

Para muitos estudiosos, Becker (1994) deu um novo significado para o processo de urbanização na Amazônia, ampliando as possibilidades de estudo da urbanização na região, não restringindo-o ao aumento do número e tamanho das cidades. Diante disso, a autora apresenta dois aspectos básicos para caracterizar a urbanização na Amazônia, os quais sejam:

(a) a do espaço social, referente a um modo de integração econômica, capaz de mobilizar, extrair e concentrar quantidades significantes de produto excedente e, também, de uma integração ideológica e cultural, capaz de difundir os valores e comportamentos da vida moderna;

(b) a do espaço territorial, corresponde ao crescimento, multiplicação e arranjo dos núcleos urbanos, cuja feição particular está vinculada ao seu padrão geral de circulação do excedente, no planejamento estatal e na articulação deste com a sociedade local (BECKER, 1994, p.52, grifo nosso).

Para entender a produção do espaço urbano amazônico e, por conseguinte o processo de produção do espaço urbano de Oriximiná-Pará se faz necessário analisar a geopolítica do Estado brasileiro partir da década de 1950.

O Estado utilizou diversas estratégias para ocupar a região e consequentemente introduziu um modelo desenvolvimentista que provocou um dos mais acelerados processos de urbanização da história do Brasil, processo avassalador e destruidor da biodiversidade e da cultura amazônica. Segundo Becker “na Amazônia, no passado e no presente, o Estado frequentemente vem estimulando o comerciar/fazer/produzir através de sua estratégia de ameaçar/tomar/proteger para alcançar seus objetivos geopolíticos” (2013, p.41). Dessa forma, “a criação de novas instituições administrativas foi um instrumentos continuamente utilizado para assegurar o poder do Estado” (BECKER, 2013, p.41).

Ainda é bastante oportuno enfatizar as estratégias que o governo federal utilizou para ocupação da Amazônia, diga-se também, que essas ações de Estado sempre direta ou diretamente beneficiaram a elite nacional e local. Assim, surgiram programas e projetos, que foram fatores preponderantes para que região amazônica tivesse um ritmo acelerado de urbanização, mais rápido que o resto do Brasil. Essas estratégias foram bem sintetizadas por Becker (1994, p.16-17) e podem ser identificadas conforme o quadro 11.

Quadro 11 - Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia (1953 a 1988)

Ano	Programas, projetos e órgãos executores	Objetivos
1953	SPVEA – Superintendência do plano de valorização econômica da Amazônia/Presidência da República	Elaborar planejamentos quinquenais visando para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém-Brasília (BR/010) /Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país.
1960	Rodovia Cuiabá – Porto Velho (BR 364) Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a porção meridional da Amazônia ao resto do país
1966	SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/ Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar programas planos regionais; decidir sobre a redistribuição de incentivos fiscais
1967	SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus/ Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, mediante criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos de Estudos Energéticos da Amazônia – Ministério das Minas e Energia	Supervisionar estudos referentes ao aproveitamento do potencial energético
1968	Incentivos Fiscais/SUDAM	Promover investimento na região, por meio de deduções tributárias significativas
1970	PIN – Programa de Integração Nacional	Estender a rede rodoviária e implantação de projetos de colonização em áreas da atuação da SUDAM/SUDENE.
1970	Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste	Promover a capitalização rural
1970	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Ministério do Interior	Executar estratégia de distribuição controlada da terra
1974	POLOAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia/Min.Int., Agric e Transp.	Concentrar recursos em áreas selecionadas visando o estímulo de fluxos migratórios, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana

1980	Getat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins Gebam – Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas SGCSN/PR	Regularização fundiária, discriminação de terras e distribuição de títulos
1980	PGC – Programa Grande Carajás Seplan/PR	Explorar de forma integrada em grande escala, recursos minerais e agroflorestais da região
1981	Polonoroeste Ministerio da Agricultura, Transporte e Interior	Pavimentar a BR-364; promover a colonização
1985	PCN – Projeto Calha Norte SGCSN/PR	Oficialmente, assegurar a soberania nacional, fiscalizar a circulação e assistir índios
1987	PROJETO 2010 – Ministério de Minas e Energia, Eletronorte	Implantar rede hidrelétrica para estimular o desenvolvimento industrial da região
1988	Programa Nossa Natureza Ministério do Interior, SA-DEN/PR	Oficialmente, rever legislação ambiental para a região e zoneamento agroecológico na Amazônia

Fonte: Bertha K. Becker e Ivaldo Lima, 1994.

Nesse contexto, é que os grandes projetos de mineração vão surgir na Amazônia durante o final da década de 1970 e principalmente na década 1980. Dessa forma, criou-se uma superposição de territórios na Amazônia, essas novas territorialidades eram comandadas por grandes empresas públicas e privadas. Entretanto, para execução desses empreendimentos, era necessário criar uma logística local, de modo geral, o governo federal disponibilizou elevado volume de capital, oriundo de empréstimos em instituições financeiras nacionais e estrangeiras. Inicialmente a esses investimentos foram direcionados à construção de uma infraestrutura básica: rodovias e ferrovias, também a reforma de portos e aeroportos, dentre outros empreendimentos menores. Ressalta-se que os empreendimentos provocaram danos socioambientais incalculáveis e irreparáveis na região (BECKER, 1994).

Essas novas territorialidades na Amazônia, isto é, esses grandes projetos de mineração, foram apresentados por Becker (1994, p. 69) e podem ser identificadas conforme o quadro abaixo.

Quadro 12- Grandes projetos produtivos na Amazônia

Projetos	Ano de inauguração	Acionista (%)	Produto	Principais Mercados	Nº de empregos criados	Investimento (Milhões de Dólares)
Ferro Carajás	1985	CVRD 100	Ferro e Manganês	Japão RFA Doméstico	7.000	3616
Trombetas	1979	CVRD 46 Votorantim 10 Alcan 24 Billington 10	Bauxita	Canadá EUA Venezuela	1.600	500 000
Albrás	1985	CVRD 51 NAAC 49 (Nippon Amazônia)	Alumínio	Valesul*	3.032	2500 000

		Aluminium)					
Alunorte	1988	CVRD NAAC	60.8 39.2	Alumina	Albrás Valesul	854	571
Alunar	1984	Alcoa Billington	60 40	Alumina e Alumínio	Valesul Alcan EUA Doméstico	2.000	1500 000

*CVRD e Billington

Fonte: Becker, 1994.

É nesse cenário amazônico, marcado por grandes transformações sociais e espaciais, fruto da inserção do Brasil e da Amazônia no sistema capitalista mundial, que se estabelece no município de Oriximiná-Pará, um dos maiores projetos de mineração de bauxita do Mundo, o Projeto Trombetas. O Projeto Trombetas controlado pela Mineração Rio do Norte (MRN), fica distante cerca de 70 quilômetros em linha reta da sede do município de Oriximiná, 240 quilômetros de Manaus, 880 quilômetros de Belém e 1.100 quilômetros da embocadura do rio Amazonas (figura 8). A localidade passou então ser conhecida como “Porto Trombetas” (SIQUEIRA, 2002, p.29).

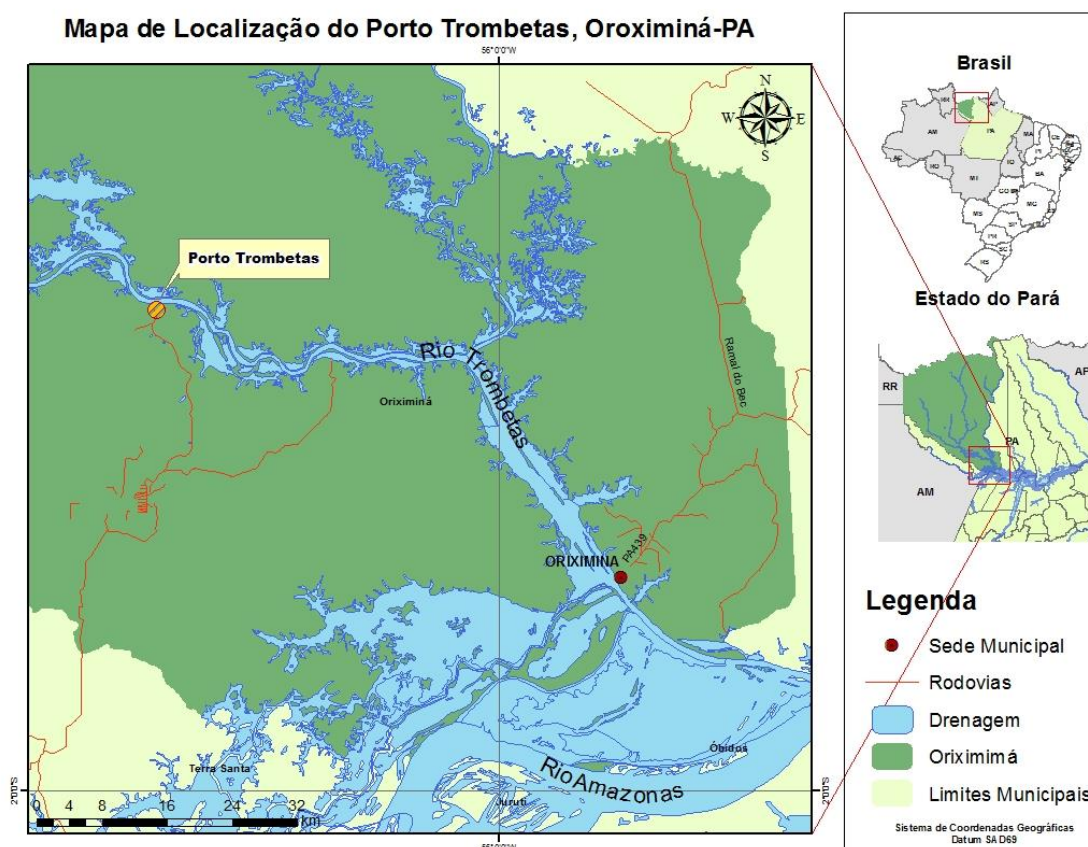


Figura 8 - Localização de Porto Trombetas, Oriximiná-PA

Fonte: IBGE, 2008. **Elaboração:** Cassiano Lobato Paulino, 2015

Depois de um longo período e exaustivas pesquisas geológicas para localizar reservas de bauxita na Amazônia, entre a foz do rio Amazonas e o Rio Trombetas, finalmente, em

janeiro de 1967, foi confirmada a existência de bauxita de boa qualidade na região do rio Trombetas. Assim, a partir da descoberta das jazidas, foi constituída, pelo Grupo Alcan do Brasil, em 5 de junho de 1967, a Mineração Rio Do Norte S.A. – MRN (SIQUEIRA, 2002).

A partir da constituição da MRN, o “Projeto Trombetas”, como seria chamado, era considerado prioritário por parte da Alcan Canadá, em virtude da nacionalização de suas reservas de bauxita na Guiana. Deste modo, em fevereiro de 1970, foi enviada uma carta à SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –, relativa aos possíveis incentivos fiscais que poderiam ser requeridos, obtendo resposta positiva (SIQUEIRA, 2002).

Em 1974, o Projeto Trombetas também passou a integrar o programa governamental denominado “Polamazônia” – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – que delimitou quinze áreas para o fomento de atividades econômicas. O Polo Trombetas era formado por Monte Alegre, Alenquer, Óbidos e Oriximiná e previa o fortalecimento de núcleos urbanos, o desenvolvimento da navegação fluvial, o apoio à exploração de bauxita, além de outras atividades econômicas, como a moagem de calcário e rizicultura (SIQUEIRA, 2002).

Considerando o espaço amazônico como opaco e viscoso, seria necessário dotá-lo de infraestruturas necessárias para a exploração minerária, que facilitasse não apenas sua exploração, mas a escoação deste para o mercado mundial, para tanto seria imprescindível tornar o espaço mais fluido e rápido, além do que, o capital necessita desses espaços para difundir-se e consolidar-se, conforme revela Harvey (2013),

[...] o capitalismo está sempre movido pelo ímpeto de acelerar o tempo de giro do capital, apressar o ritmo de circulação do capital e, em consequência, de revolucionar os horizontes temporais do desenvolvimento. Mas só lhe é possível fazê-lo por meio de investimentos de longo prazo (por exemplo, no ambiente construído, bem como em infraestruturas elaboradas e estáveis de produção, consumo troca, comunicações e coisas de tipo) (HARVEY, 2013a, p.86).

Sendo assim, iniciaram-se as obras em Trombetas, atingindo no ano de 1978 o pico desta, com mais de seis mil homens de diversos lugares do Brasil trabalhando em Trombetas. O rápido andamento nas obras, fez com que em 13 de agosto 1979, ocorresse o primeiro embarque de bauxita, para a Alcan Canadá, no navio Cape Race, com 21.054 mil t. (SIQUEIRA, 2002). Inicia, dessa forma, um dos maiores projetos de mineração já implantados na Amazônia, o qual, segundo consta em MRN (2012)

O Brasil destaca-se como um dos mais importantes produtores de bauxita, ocupando atualmente a posição de terceiro maior do mundo. Cerca de 98% da produção brasileira destinam-se à fabricação de alumina. O restante é empregado na manufatura de produtos químicos e refratários. Em 2012, a produção brasileira estimada foi de 34 milhões de toneladas, o que corresponde a 13% do volume mundial estimado de 263 milhões de toneladas. O país fica atrás apenas da Austrália, líder com 28% do total, e da China, responsável por 18% da produção (MRN, 2012).

Na imagem (figura 9) apresenta-se o Projeto Trombetas, um dos maiores projetos de extração de bauxita do mundo:



Figura 9 - Foto área do Projeto Trombetas
Fonte: MRN, 2004

A sede e a estrutura operacional da MRN estão localizadas em Porto Trombetas, destacado na **figura 9**, no complexo industrial do município de Oriximiná, no Pará, à margem direita do rio Trombetas, afluente do rio Amazonas. As instalações ficam a 70 km do centro de Oriximiná e a 880 km da capital do estado, Belém. O acesso ao local é feito por via aérea ou fluvial. A única estrada trafegável existente na região de exploração de bauxita liga Porto Trombetas ao município de Terra Santa e está a cerca de 90 km ao sul do núcleo urbano de Porto Trombetas. O transporte fluvial é o mais usado em Porto Trombetas, que conta com uma estrutura portuária capaz de carregar navios de até 60.000 t (SIQUEIRA, 2002).

Vale ressaltar que o núcleo urbano de Porto Trombetas, em meio à contradição local, tem uma completa infraestrutura aeroportuária, saneamento básico, energia elétrica, sistema

de comunicação e iluminação pública, que beneficiam exclusivamente os trabalhadores da empresa MRN.

A vida em Porto Trombetas é segura e calma para os seus cerca de 6 mil moradores, vindos do Pará e de vários outros estados brasileiros. O local de, aproximadamente, 500 hectares de área, abriga o terminal para embarque de navios e uma infraestrutura urbana completa. A vila tem 900 casas, alojamentos para 2.200 pessoas, estabelecimentos comerciais, escola, hospital, laboratório de análises clínicas, serviços de hospedagem para os visitantes, sistema de comunicação de telefonia e internet, clube com opções esportivas e de lazer, igrejas, um posto da Polícia Militar e bastante verde na paisagem (MRN, 2012).

Os obstáculos naturais e técnicos não impediram a entrada do capital global na região, nesse contexto, essa atividade de mineração engendrou mudanças rápidas na paisagem amazônica, criando e recriando uma produção econômica diferente e até então nunca vista no espaço local.

Assim, “tanto a paisagem como o espaço resultam de movimentos superficiais e de fundo da sociedade, uma realidade de funcionamento unitário, um mosaico de relações, formas, funções e sentido” (SANTOS, 2012c, p.67). Entretanto, “a paisagem geográfica da atividade capitalista está eivada de contradições e tensões e que ela é perpetuamente instável diante de todos os tipos de pressões técnicas e econômicas que sobre ela incidem” (HARVEY, 2013b, p.87).

A partir desse momento, as reservas minerais de Oriximiná se inserem em uma cadeia global de extração mineral de bauxita orquestrada pelo grande capital nacional e internacional, gerenciada em Oriximiná pela Mineração Rio do Norte -MRN.

No Brasil, os estados de Minas Gerais e do Pará são os maiores produtores, com 14% e 85%, respectivamente, da bauxita extraída no país. A Mineração Rio do Norte (MRN) responde por mais da metade da produção nacional, configurando-se como líder do setor no Brasil e uma das maiores mineradoras de bauxita no panorama internacional (Relatório Anual de Sustentabilidade 2013-MRN).

A MRN é uma sociedade anônima de capital fechado, composta por oito empresas acionistas, veja abaixo a composição acionária da empresa no ano de 2014.

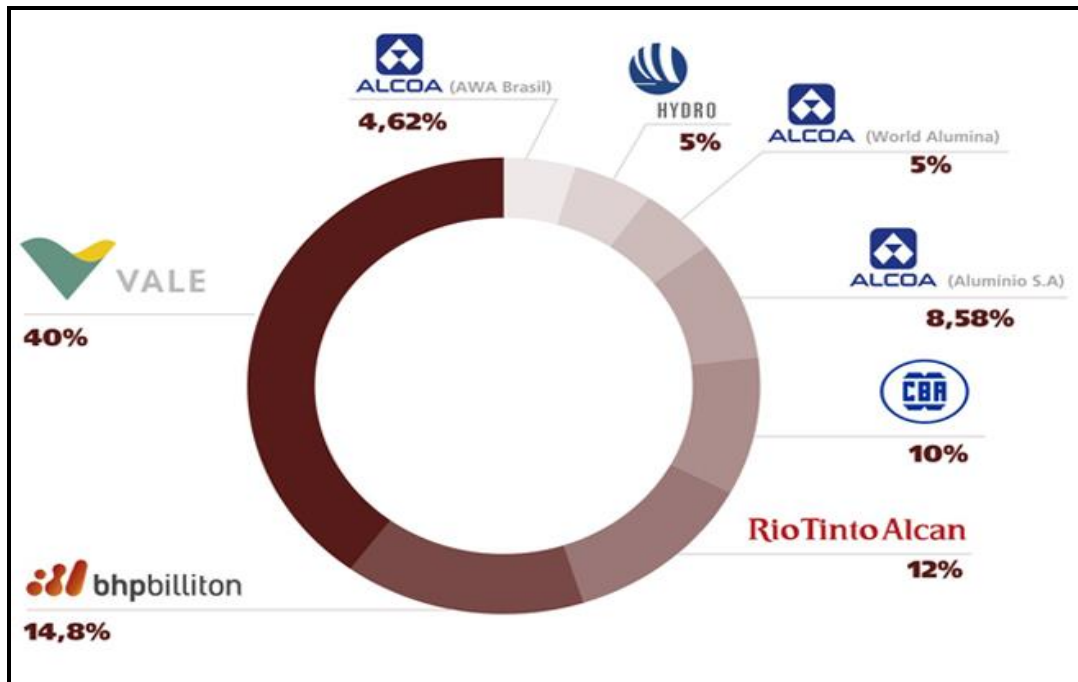


Figura 10 - Composição acionária da MRN no ano de 2014

Fonte: MRN, 2014

Observa-se na figura 10 que a MRN é formada por empresas nacionais e estrangeiras, que dominam e monopolizam a produção brasileira de bauxita, assim como se destacam no mercado mundial com a produção e exportação de *commodities* minerais.

Com esta configuração, a MRN é responsável por mais da metade do volume brasileiro de bauxita, sendo atualmente uma das maiores empresas mineradoras desse minério no mundo, com capacidade de produzir 18 milhões de toneladas por ano. O trabalho da empresa envolve a extração, o beneficiamento e a comercialização da bauxita, matéria-prima do alumínio. Conforme mencionamos, a MRN atua desde 1979 na Amazônia, mais precisamente no estado do Pará, onde se localizam 75% das reservas nacionais de bauxita (MRN, 2013).

Os acionistas da própria empresa são os principais consumidores e promotores de venda do minério produzido pela MRN. Observe no quadro 13 as informações corporativas e porte da empresa no ano de 2012.

Quadro 13 - Informações Corporativas e Porte da MRN em 2012

Razão Social	Mineração Rio do Norte S.A
Natureza jurídica	Sociedade anônima de capital fechado
Sede	Porto Trombetas, Oriximiná, PA
Número de empregados	1.344
Acionistas beneficiários e participação acionária	
Vale S.A	40%
ABHP Billiton Metais S.A (BHP Billiton)	14,8%
Alcan Alumina Ltda. (Rio Tinto Alcan)	12%
Companhia Brasileira do Alumínio (CBA)	10%
Alcoa Alumínio S.A (Brasil)	8,58%
Alcoa World Alumina LLC (AWA LLC)	5%
Norsk Hydro do Brasil Ltda. (Hydro)	5%
Alcoa World Alumina Brasil (AWA Brasil)	4,62%
Quantidade de produtos	2 (bauxita seca e bauxita úmida)
Receita operacional líquida (x1000)	R\$ 917.139
Bauxita	
Produção	17,1 milhões de toneladas
Venda	16,9 milhões de toneladas
Mercados Atendidos	
Brasil (Alunorte e Alumar)	59%
Estados Unidos	18%
Canadá	11%
Europa	10%
China	2%
Capitalização (x1000)	
Passivo	R\$ 1.392.498
Patrimônio Líquido	R\$ 651.853
Capitalização total ² (x1000)	R\$2.044.351
Prêmios e reconhecimentos	No ano de 2012 não houve prêmios e reconhecimentos

Fonte: MRN, 2012

Podemos dizer que, a partir da implantação e operação do Projeto Trombetas em Oriximiná, o Município começa a passar por grandes e rápidas transformações espaciais, sociais, políticas, culturais, demográficas e ambientais, uma verdadeira mudança no cotidiano das pessoas.

Essas transformações ocorridas no Município de Oriximiná foram sentidas na dinâmica demográfica do Município, que a partir de 1970 deu-se de forma acelerada, conforme mencionado e demonstrado no quadro 1 do capítulo 1; no crescimento urbano rápido do município, acompanhado de inúmeros problemas sócio-espaciais, tais como: perda de territórios dos grupos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros, pescadores, agricultores etc.); e aumento de danos ambientais na região, com destaque para o impacto causado pela MRN no Lago Batata, no início da exploração de bauxita em Porto Trombetas.

A reflexão deste capítulo, foi fundamental para entendermos a dinâmica ocorrida em Oriximiná a partir da década de 70 do século XX. Pois até então, Oriximiná, assim como os demais municípios ribeirinhos da Amazônia do período, era regido por uma lógica local, com a entrada da Mineração Rio do Norte no espaço oriximinaense a lógica do capital internacional passa a imperar, criando assim relação não mais local local, mas sim local global.

3.2 Desigualdade Sócio-Espacial

Nessa parte do estudo, com base em nossa pesquisa bibliográfica, traçamos algumas características sobre o conceito de desenvolvimento sócio-espacial, este enquanto fundamento político e metodológico para planejamento e gestão urbana. Diante disso, nos propusemos analisar se uso do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município de Oriximiná, tem promovido melhor qualidade de vida e maior justiça social. Para tanto, nossas reflexões são desenvolvidas a partir de Sousa (2006a; 2006b; 2012; 2013).

Nessa direção, acreditamos que o desenvolvimento sócio-espacial perpassa por uma “transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social” (SOUZA, 2013, p.264), ou ainda, “um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria de qualidade de vida e um aumento da justiça social” (SOUZA, 2006a, p.61).

O desenvolvimento sócio-espacial autêntico e transformador tem como agente coagulador a autonomia. A palavra “autonomia vem do grego *autós*, ‘próprio’, mais *nómos*, que tanto significa ‘lei’ quanto ‘convocação’. Ser autônomo significa, assim, ‘dar-se a sua própria lei’, em vez de recebê-la por imposição” (SOUZA, 2006b, p.69).

Todavia, a autonomia para sociedade contemporânea carece ter um sentido mais amplo, trata-se de um processo político-social, com duas faces diferentes e indissociáveis: a autonomia individual e a autonomia coletiva. Entretanto, precisamos esclarecer e distinguir essas duas faces da mesma moeda. Sobre essa questão Souza afirma,

A ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia *coletiva*, ou *consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade*, o que depreende garantias político-institucionais, assim como a possibilidade material efetiva, e autonomia *individual*, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. A autonomia coletiva refere-se, assim, às instituições e às condições materiais

(o que inclui o acesso à informação suficiente e confiável) que, em conjunto, devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca aos negócios da coletividade. A autonomia individual depende, de sua parte, tanto de circunstâncias estritamente individuais e psicológicas quanto, também, de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização fazem emergir, constantemente, indivíduos lúcidos, dotados de autoestima e infensos a tutelas políticas. É óbvio, portanto, que, mais que interdependentes, autonomia individual e coletiva são como que os dois lados de uma mesma moeda: diferentes, mas inseparáveis (SOUZA, 2006a, p.174).

Difícilmente, o processo de desenvolvimento sócio-espacial se tornaria realidade, sem a existência de autonomia individual e coletiva. Deste modo, “uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo continente de recursos, recursos cuja acessibilidade se dá, potencialmente, de maneira igual para todos” (SOUZA, 2012, p.106).

Acreditamos que a autonomia individual e coletiva são preceitos necessários para que haja o desenvolvimento sócio-espacial, “este encarado como processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade social” (SOUZA, 2012, p.105).

O desenvolvimento sócio-espacial se justifica teórico-epistemologicamente, como uma tentativa de superação dialética da ideologia capitalista e eurocêntrica do “desenvolvimento econômico”, e como uma superação, ético-politicamente, enquanto houver da injustiça social e heteronomia (SOUZA, 2013, p.266). Aspira-se dessa forma, uma democracia direta, pautada em valores e ideais libertários que contradiga as hierarquias intransigentes e autoritárias, assim, derrubam-se regras formuladas a partir de uma sociedade marcada pela heteronomia. Esta liberdade social, isto é, “a autonomia, entendida muito simplificada como uma democracia autêntica e radical” (SOUZA, 2013, p. 268) se opõe ao totalitarismo estatal, visto que este perpetua desigualdades e problemas sócio-espaciais.

Entretanto, alguns parâmetros são importantes e devem ser destacadas para a melhor compreensão das características fundamentais do desenvolvimento sócio-espacial enquanto processo de mudança social positiva. Assim Souza (2013, p.271-272) já vem propondo há alguns anos os seguintes parâmetros:

- 1) *parâmetro subordinador* (escolha de natureza, evidentemente, basicamente metateórica): a própria autonomia, como as duas faces interdependentes da *autonomia individual* (grau de efetiva liberdade individual) e *autonomia coletiva* (grau de autogoverno e de autodeterminação coletiva, na ausência de assimetrias de poder estruturais, e também com os dois níveis distintos da autonomia no plano interno (ausência de opressão no interior de uma dada sociedade) e no plano externo (autodeterminação de uma dada sociedade em face de outras);
- 2) *parâmetros subordinados gerais*: justiça social (questões da simetria, da equidade e da igualdade *efetiva* de oportunidades) e qualidade de vida (referente aos níveis

histórica e culturalmente variáveis de satisfação de necessidades materiais e imateriais);

3) *parâmetros subordinados particulares*; derivados dos gerais, enquanto especificações deles, correspondem aos aspectos concretos (cuja escolha e seleção dependerão da construção de um objeto específico e das circunstâncias em que se der a análise ou julgamento) a serem levados em conta nas análises, tais como (apenas para exemplificar) o nível de segregação residencial, o grau de acessibilidade (acesso socialmente efetivo a recursos espaciais/ambientais) e a consistência participativa de uma determinada instância ou de um determinado canal institucional vinculado ao planejamento ou gestão sócio-espacial.

Não há que se falar em desenvolvimento sócio-espacial sem levar em conta os parâmetros expostos acima. Todavia, somos sabedores do longo caminho ético e político que a sociedade contemporânea tem que trilhar na esperança de suplantar as regras e valores sociais estabelecidos historicamente e geograficamente pelas instituições políticas e econômicas que sempre seguiram o manual capitalista de produção. Assim, “a superação da heteronomia é um processo longo, penoso, aberto à contingência e multifacetado; ganhos de autonomia aqui podem ser neutralizados com retrocesso heterônomos acolá...” (SOUZA, 2013, p.272).

Uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetros. Daí as duas faces da autonomia, a individual e a coletiva deverem ser entendidas como *parâmetros subordinadores* (ou, na verdade, compreendendo ambas como simples manifestações escalarmente distintas do mesmo fenômeno, pode-se falar de um único parâmetro subordinador. Mais justiça social e uma melhor qualidade de vida são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento sócio-espacial, que é a autonomia (SOUZA, 2006a, p.66).

É importante também apontar a enorme assimetria que existe entre as potencialidades do planeta e a vida dos seres humanos. Parte significativa da população, ainda é marcada pela pobreza e pela privação. Não é justo pensar que algumas pessoas apenas possam obter grandes benefícios com a globalização, enquanto o restante fica à margem da sociedade. Assim, é possível afirmar que,

O exame do mundo em qualquer escala particular revela de imediato toda uma série de efeitos e processos que produzem diferenças geográficas nos modo de vida, nos padrões de vida, nos usos de recursos, nas relações com o ambiente e nas formas políticas e culturais (HARVEY, 2013a, p.110).

Além disso, Harvey aponta que

[...] é também por meio da compreensão dos desenvolvimentos geográficos desiguais que podemos avaliar de modo mais pleno as intensas contradições hoje existentes no âmbito das trajetórias capitalistas de globalização. Isso ajuda a definir campos possíveis de ação política. A globalização envolve, por exemplo, um alto nível de autodestruição, de desvalorização e de falência em diferentes escalas e distintos lugares. Ela torna populações inteiras seletivamente vulneráveis à violência da redução de níveis funcionais, ao desemprego, ao colapso dos serviços, à degradação dos padrões de vida e à perda de recursos e qualidades ambientais. Ela põe em risco instituições políticas e legais existentes, bem como inteiras configurações culturais e modo de vida, e o faz numa variedade de escalas espaciais. A globalização faz tudo isso ao mesmo tempo que concentra riqueza e poder e promove oportunidades político-econômicas numas poucas localidades seletivamente escolhidas e no âmbito de uns poucos estratos restritos da população (HARVEY, 2013a, p.115).

Por outro lado, no contexto do desenvolvimento sócio-espacial, todos efetivamente devem ter acesso à prosperidade, isto significa, “uma transformação para melhor das relações sociais e do espaço, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social” (SOUZA, 2013, p.286). Deste modo, “o desenvolvimento sócio-espacial refere-se a um *processo*, a um *dever*, e não a um *estado*” (SOUZA, 2006b, p.113).

É preciso, porém, que tenhamos a compreensão da existência de uma complementariedade entre justiça social e qualidade de vida, isto é, mais e melhor qualidade de vida e mais e maior justiça social não são situações dicotômicas e nem paralelos cartesianos, ao contrário, devem ser efetivadas em conjunto e simultaneamente. Além disso, não deve haver hierarquia entre os parâmetros justiça social e qualidade de vida. Ou melhor,

cada um dos dois parâmetros calibra e complementa o outro, e qualquer um dos dois, caso seja tomado isoladamente, mostrar-se-á insuficiente para servir de base para avaliações de processos e situações concretas e para a formulação de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2006b, p.136).

Deste modo, no processo de busca por um desenvolvimento sócio-espacial, não se admite ganhos relativos e ilusórios, comuns na sociedade burocrática de consumo dirigido.

Aceitar falar em desenvolvimento sócio-espacial quando houver ganhos relativos, por exemplo, a aspectos concernentes à qualidade de vida, como uma melhor satisfação de certas necessidades materiais básicas, sem que isso se faça acompanhar por ganhos de autonomia, e às vezes até mesmo se fazendo acompanhar de uma maior heteronomia, corresponderia a amesquinhar insuportavelmente o nível de ambição de ambição, ao ponto de deturpar o sentido do verdadeiro desenvolvimento sócio-espacial. Ganhos materiais, se não se fizerem acompanhar – ou antes, preceder, como *conquistas* – de ganhos de autonomia, não serão defensáveis ao

tomarem-se como referência horizontes analíticos um pouco mais largos (longo prazo e grande escala). O que pode significar melhorias materiais com tutela e, no limite, com tirania? Uma *infantilização* dos dominados/dirigidos, ou mesmo algo como alimentar “melhor o escravo” (SOUZA, 2006b, p.133).

Deve-se então, rejeitar pseudodesenvolvimentos, ou melhor, estratégias de livre mercado que são utilizadas e implantadas pela elite econômica e política, que se apoiam do poder estatal, para ampliar de forma significativa seus investimentos e garantir as condições gerais de reprodução do capital, consequentemente produzindo um cabedal de desigualdades sócio-espaciais em todas as escalas. Assim, no âmbito do desenvolvimento sócio-espacial, rejeitar significa tipicamente não se deixar enganar pelas as barganhas sociais impostas de forma ideológica pelo Estado, onde os espaços, logo, a sociedade, são submetidos a um processo de funcionalização.

Os livres mercados têm como ponto de apoio [...], o poder do Estado. O desenvolvimento de livre mercados depende de modo crucial tanto da extensão como da intensificação de formas específicas de poder do Estado. Opondo-se à crença popular, os processos de mercado não levam a um “esvaziamento” do Estado, envolvendo em vez disso um aprofundamento do controle pelo Estado de certas facetas dos processos sociais, embora este seja afastado do desempenho de algumas de funções mais tradicionais e populistas (HARVEY, 2013a.p 236).

É óbvio afirmar que essas estratégias conduzidas pelo Estado na contemporaneidade se distanciam em sua natureza, de modo geral, de uma mudança social positiva, pautada em uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social em consonância com ganhos de autonomia, preceitos fundamentais para o desenvolvimento sócio-espacial. Por outro lado, podemos dizer que “não se trata de negar os ‘progressos’, mas de compreender a sua contrapartida, o preço que custaram” (LEFEBVRE, 1991, p.85).

3.3 Planejamento e Gestão Urbana

Para entendermos a efetividade do Plano Diretor Participativo no Município de Oriximiná se fez necessário compreendermos os aspectos históricos, ideológicos, políticos e econômicos que guiaram nas últimas décadas o planejamento e gestão urbana no Brasil. Entretanto, não temos a pretensão de esgotar o tema e sim descobrir reais possibilidades e alternativas no âmbito teórico e prático para fazermos uma análise e reflexão sobre a

importância do Planejamento e da Gestão como ferramentas indispensáveis para o desenvolvimento sócio-espacial e para materialização do direito à cidade.

Sendo assim, iniciaremos essa parte do trabalho, diferenciando planejamento e gestão urbana, uma vez que estes são processos distintos, conquanto, seja imprescindível entendê-los como sendo processos complementares e interdependentes. Assim, o

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro de marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas [...] O Planejamento é a preparação para gestão futura, buscando evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.

Não menos que a própria gestão, ou seja, a administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora, o planejamento – algum tipo de planejamento – é algo de que não pode abdicar. Abrir mão disso equivaleria a saudar um caminhar errático, incompatível com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade (pois até mesmo sociedades tribais e grupos de caçadores e coletores ‘planejam’ sua vida e suas atividades) (SOUZA, 2006a, p.46-47).

Compreende-se, então, que o planejamento e gestão urbana não são sinônimos, também não são processo antagônicos, e sim processos distintos e complementares. Assim, de forma mais genérica e tomando como base os preceitos acima, podemos dizer que o planejamento é um conjunto de estratégias estabelecidas para direcionar as ações de um dado gestor, e a gestão é entendida como a materialização presente das qualidades que o planejamento realizado no passado ajudou a arquitetar.

[...] o planejamento e a gestão urbanos como pesquisa social aplicada, é integrar a reflexão sobre aquilo que, sistematicamente, deve ser a finalidade do planejamento e da gestão – o *desenvolvimento urbano*, ou a *mudança social positiva da e na cidade* com as reflexões e a respeito do desenvolvimento social (ou sócio-espacial) em geral, beneficiando-se de ideias e inquietações que tem surgido a propósito de mediações sobre transformações (‘modernização’, redução de desigualdades etc.) em outras escalas de análise (SOUZA, 2006a, p. 40).

O Brasil passou por dois fenômenos que merecem destaque quando se quer conhecer a origem e a trajetória do planejamento e gestão urbana: a rápida industrialização, experimentada a partir do pós-guerra, e a urbanização acelerada que se seguiu. Assim, frutos desses processos surgiram grandes assentamentos urbanos que concentram inúmeros problemas sócio-espaciais em todo o Brasil, principalmente nas grandes metrópoles. Sobre o processo de urbanização, Castells (2001) comenta:

O termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizada pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema específico, a cultura urbana (CASTELLS, 2011, p. 46).

Carlos (2008) aponta que

A urbanização e a industrialização são fenômenos mundiais. A universalização das trocas aproxima países e aprofunda a divisão espacial e internacional do trabalho, dentro de uma relação de dependência entre territórios nacionais dentro da formação econômica e social capitalista (p.27).

É nesse contexto, que “a partir dos anos 50 do século XX, com as transformações econômicas originadas pelo processo de industrialização, que o País absorveu, de forma mais sistemática e global, as concepções dos urbanistas reformadores europeus e as práticas da racionalidade administrativa” (SANTOS JR., 1995, p. 28). Assim,

O Programa de Metas (1956), elaborado durante o Governo Juscelino Kubitschek, representou uma transformação qualitativa nas relações entre Estado e economia. Começa a ganhar força a concepção de planejamento enquanto uma técnica neutra, capaz de adequar racionalmente os melhores meios aos diversos fins determinados. Portanto, o conceito de planejamento e desenvolvimento econômico passou a se identificar cada vez mais, ganhando adesões ou mesmo tornando-se consensuais entre os diversos setores da sociedade (SANTOS JR., 1995, p. 28).

No governo do presidente João Goulart, por meio da reforma de base pautada no Plano Trienal que “correspondeu à primeira tentativa de planificação global e globalizante” na história do Brasil, até aquele momento. Entretanto, Plano Trienal proposto pelo Governo de Goulart não agregava “condições políticas para que o Estado pudesse encaminhar a resolução de problemas econômicos mais graves e urgentes” (IANNI *apud* SANTOS JR., 1995, p. 28). Todavia, com o golpe militar de 1964, constituiu-se um regime político autoritário que inviabilizaria a realização dessas reformas.

É a partir de 1964, sob o escudo da ditadura militar que o planejamento e a gestão urbana foram institucionalizados e se consolidaram de fato no Brasil. Porém, baseavam-se em um modelo de planejamento tecnocrático, autoritário e centralizado, a partir de um forte órgão central de planejamento.

[...] sob a égide do Estado interventor, durante o regime militar, o planejamento urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento que se inicia com a elaboração da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973. (MARICATO, 2012, p. 126-127).

Assim, “a base desta concepção é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado” (ROLNIK, 1994, p.352).

Para Maricato,

a matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.) (MARICATO, 2012, p. 126).

Acrescentados a outros elementos, podemos destacar algumas características, isto é, concepções e pressupostos que nortearam a política urbanística e a economia política durante o período militar, entretanto, ressalta-se que essas ações nem de longe propiciaram o direito à cidade, ao contrário, aumentaram as desigualdades sócio-espaciais. Essas características foram sintetizadas por Rolnik (1994, p.352-353), e são apresentadas abaixo:

Pressupostos urbanísticos:

- Uma estratégia clara de desadensamento, concebida a partir da casa unifamiliar isolada no lote;
- Uma concepção de isonomia baseada na existência de um único modelo de apropriação do solo considerado “saudável” e portanto legítimo;
- A montagem de um sistema legal, que corresponde simultaneamente ao modelo exposto acima, ao regime jurídico da propriedade privada do solo urbano e a

instrumentos que garantam a estabilidade e a hierarquização dos valores do solo, definindo territórios exclusivos, como é o caso do zoneamento;

- A progressiva morte dos espaços coletivos não-programados, como ruas, calçadas; processo correlato a uma superprogramação dos espaços privados e semipúblicos.

Pressupostos da Economia Política:

- Gestão urbana fundamentada por um processo estatal de tomada racional de decisões, orientado para lograr implantar uma cidade de acordo com um modelo de ordem urbana ideal, não-contraditória, oposta tecnocraticamente a um realidade vista como anárquica;
- Modelo ideal de cidade como parte de um projeto ‘modernizador’ e ‘integrador’, que tinha por objetivo eliminar as contradições geradas por um processo de urbanização rápida que implicava em desterritorialização de parte considerável da população;
- Garantia de fluxos contínuos de investimentos, principalmente federais, infraestrutura básica, garantido as condições gerais de reprodução de capital.

Contudo, “esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes: na chamada cidade formal e legal”, deste modo, a “importação dos padrões do chamado ‘primeiro mundo’, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente” (MARICATO, 2012, p. 123).

Ainda a respeito do planejamento e gestão urbano no âmbito do governo ditatorial no Brasil Santos Jr. (1995) aponta que:

No Brasil, do ponto de vista da política urbana, o que se observou no planejamento sob o regime autoritário foi o agravamento dos *problemas urbanos*, gerado pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento populacional superior à absorção da mão-de-obra nas cidades. No projeto desenvolvimentista e modernizador em curso naquele período, o planejamento urbano passou a ocupar o papel de racionalizar as administrações municipais e de resolver os problemas urbanos, entendidos na época como decorrentes do desenvolvimento econômico. A atuação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo –, e do CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – são exemplares, nesse sentido. O resultado foi a despolitização do urbano e o monopólio do tipo de intervenção executado pelo poder público, através da expansão da visão tecnicista, que, supunha-se, deveria aplicar as normas e os conhecimentos científicos para a superação dos problemas e a construção de uma sociedade harmônica, fundada no dístico *ordem e progresso* (SANTOS JR, 1995, p.30).

Como é sabido, as ações de planejamento e gestão urbana sob a égide do regime militar foram insuficientes para propiciar o direito à cidade. Pois segundo Lefebvre (1969),

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE 1969, p. 124).

Assim, podemos afirmar que a partir dos anos 1970, paralelamente ao movimento de redemocratização do país, surgiram vários segmentos da sociedade brasileira, que inconformados com os problemas urbanos que tomou conta das cidades, caracterizado pela péssima qualidade de vida e pela injustiça social, começaram a intensificar a luta por uma reforma urbana democrática. Na tentativa de desconstruir o modelo tecnocrático e centralizador que regia o planejamento e gestão urbana no Brasil, e que, de modo geral, infelizmente ainda se faz presente na conjuntura atual.

É nesse sentido, que “o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surgiu e desenvolveu-se no interior dessa mobilização, trazendo para o debate constitucional as questões de gestão municipal, do planejamento e da política urbana” (SANTOS JR., 1995, p. 13).

Tratava-se de uma articulação intelectual e política de várias entidades representativas dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo. Pela sua própria composição, e apesar de sua denominação, o MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas e de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representar os movimentos sociais. Na verdade, o MNRU estabeleceu-se fundamentalmente enquanto reunião dos múltiplos atores – intelectuais, técnicos e lideranças do movimento social –, que, de uma forma ou outra, compartilhavam do ideário de reforma urbana (SANTOS JR., 1995, p. 13).

Nesse contexto, ocorre um processo de politização da questão urbana, de forma acentuada a partir dos anos 80. Em 1982, temos a publicação do anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), do Documento da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) - “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Ambos se voltam para a questão da propriedade urbana, para a necessidade de reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, para a criação de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo que estabeleçam novos limites ao exercício da propriedade.

Souza (2006) afirma que,

[...] entre os meados e o fim da década de 80, que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana. Essa concepção pode ser caracterizada como um *conjunto articulado de políticas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades* (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados). Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e as ‘ordem’ que com a justiça social (ou, fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, ‘harmonia social’), não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial (SOUZA, 2006a, p.158).

Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, temos uma articulação nacional - o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que propicia o deslocamento dos movimentos reivindicatórios e de lutas localizadas que prevaleceram nos anos 70 para uma pauta que articulou um conjunto amplo de setores sociais. Estes setores tiveram papel destacado na elaboração de uma Emenda Popular de Reforma Urbana, na aprovação do capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988, na elaboração das propostas de constituições estaduais, nas leis orgânicas e planos diretores municipais elaborados pelas administrações municipais pós-eleições de 1989.

Nesse aspecto, Santos Junior (1995) elucida que:

Responsável pela elaboração da emenda popular ao projeto constitucional, o MNRU buscou construir novos princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Para isso, articulou o diagnóstico da questão urbana no Brasil – produzido nos anos do *milagre econômico* – e da crise das instituições governamentais de gestão das cidades, com a tradução, no plano político, do conjunto das demandas sociais formuladas no decorrer da década de 70 pelos movimentos populares. Essas propostas foram apenas parcialmente embutidas no texto final da Constituição, no capítulo Da Política Urbana. (SANTOS JR., 1995, p. 13).

Vale ressaltar que boa parte das reivindicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana não foram materializadas na Constituição de 1988 em decorrência de interesses políticos e econômicos que eclodiram durante o processo de elaboração e aprovação da nova Carta Magna. Nesse sentido, Santos JR (1995) aponta que “o resultado do processo de negociações e embates, no entanto, não foi favorável. No capítulo *Da Política Urbana* foram aprovadas apenas algumas das propostas da emenda popular, em dois artigos” (1995, p. 47).

A Emenda Popular de Reforma Urbana, caso tivesse sido aprovada na íntegra, constituiria um grande passo jurídico dentro da Constituição de 1988, para promoção do

desenvolvimento sócio-espacial para a materialização do direito à cidade, pois continha, dentre outras propostas, o seguinte:

Submeter a propriedade privada do solo urbano ao cumprimento de uma função social da cidade; assegurar, no caso de desapropriações, justo pagamento de indenização em moeda, para casa própria, e em títulos da dívida pública, para imóveis com outra finalidade; punir, via imposto progressivo, parcelamento compulsório e até desapropriação, os proprietários de solos ociosos; criação do usucapião especial urbano(3 anos) e usucapião coletivo; monopólio do Estado nos transportes coletivos e a eliminação dos custos de transporte para trabalhadores, a um percentual fixo do salário mínimo; o poder de legislar por parte do cidadão – iniciativa popular de projeto de lei; o controle por parte da sociedade civil e entidades populares de projetos a serem implantados no município (GUIMARAES e ABICALIL *apud* SANTOS JR., 1995, p. 46)

Assim, uma história de lutas e embates em prol da reforma urbana entendida aqui como “o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano” (TORRES RIBEIRO *apud* SANTOS JR., 1995, p. 44) foram infelizmente resumidos aos artigos 182 e 183 que ainda precisaram ser regulamentados com aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Vejamos o conteúdo dos artigos 182 e 183 abaixo.

ART. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

ART. 183 Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

É importante refletir sobre as ideias de Maricato (2012, p143) sobre os movimentos sociais que atuaram durante a elaboração da Constituição de 1988, onde de certa forma, seus esforços desdobraram-se nos artigos acima, assim autora faz uma análise diferenciada da questão quando afirma que

O FNUR foi uma dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele **cometeu o equívoco** de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado ou sem outras alternativas legais e modernas (isto é, sem segurança e sem um padrão mínimo de qualidade).

Equívocos a parte, hoje no Brasil é necessário que reforma urbana e a reforma jurídica caminhem lado a lado, uma vez que compreende-se que um dos preceitos fundamentais para a materialização de qualquer reforma urbana, perpassa pela via do Direito, entretanto, outras alternativas e possibilidades devem ser exploradas.

3.4 Estatuto da Cidade

É unânime que a Constituição de 1988 representou um grande avanço para a definição jurídica da função social da cidade, no entanto, o Capítulo II parágrafos 182 e 183 que ressalta sobre a Política Urbana apresentavam limites e obstáculos que precisariam ser regulamentados. Nesse sentido, depois de 13 anos de discussões, negociações e adiamentos no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 10.07.2001, através da Lei 10.257/2001, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nasce assim, o Estatuto da Cidade que estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

Segundo advogada, Mestre em planejamento urbano e autora de diversos artigos sobre direito urbanístico Alfonsin (2003),

O Estatuto da Cidade veio trazer viabilidade jurídica às promessas da Constituição Federal. Sem a regulamentação do Capítulo da Política Urbana, não nos iludamos, os operadores das políticas habitacionais de regularização fundiária estiveram a perseguir um fantasma – e isso explica em boa medida pífios que os programas tiveram até aqui. A gestão burocratizada é outra grande responsável pela frustração (ALFONSIN, 2003, p.94).

De acordo com Ribeiro (2003) a Lei nº 10.257 de julho de 2001 denominada de Estatuto da Cidade é fruto de uma longa e árdua luta de vários segmentos da sociedade, que desde a década de 70 reivindicavam por uma reforma urbana em nível nacional.

A promulgação da Constituição em 1988, que contempla nos artigos 182 e 183 diretrizes para o estabelecimento da política urbana brasileira, foi fundamental para anos posteriores ocorrer a elaboração e promulgação do Estatuto da Cidade (GRAZIA, 2003). Há ainda outros fatores que impulsionaram a criação de uma lei para o desenvolvimento urbano, conforme revela Grazia (2003, p. 59)

[...] a existência de uma Lei Federal diz respeito aos novos prefeitos eleitos, logo após a promulgação da Constituição, visto que demandavam instrumentos capazes de realizar uma gestão coerente com o conteúdo Constitucional e principalmente para responder às demandas da população por direitos básicos. A discussão da Reforma Urbana já em processo de espraçamento fez com que alguns governantes utilizassem certos instrumentos previstos no projeto de LDU, porém, acarretando grandes dificuldades com setores jurídicos. Cabe lembrar a posição conservadora do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a lei municipal de São Paulo que dispunha sobre a progressividade do imposto sobre propriedade urbana, em razão da ausência da lei federal de desenvolvimento urbano (GRAZIA, 2003, p 59).

O Estatuto da Cidade instituiu “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Dessa forma, já no artigo 2º, ressalta que a política urbana tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, para tanto, o Estatuto estabelece as seguintes diretrizes:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II - gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na informação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Nesse contexto, “as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios” (SAULE JÚNIOR, 2001, p.13). Porém, “por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atuação na promoção dessa política” (SAULE JÚNIOR, 2001, p.13-14).

O 2º artigo do Estatuto da Cidade definiu as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas teoricamente devem garantir o direito à cidade. Nesse sentido, é indispensável incluir que o direito à cidade só se fará possível com a

participação de “grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias, estes que podem levar até a sua plena realização, ou melhor, as soluções dos problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra” (LEFEBVRE, 1969, p.103-104), corroendo a atual Sociedade Burocrática de Consumo Dirigido em direção à outra sociedade.

Segundo Raquel Rolnik

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir - mais do que normatizar - as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (2001, p.5).

Dentre as inovações traçadas pelo Estatuto da Cidade, este estudo destacou no capítulo III no que tange ao Plano Diretor e o capítulo IV que aborda a Gestão Democrática da Cidade. Tendo em vista que esta dissertação, teve como objetivo geral analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município de Oriximiná-Pará no período de 2006-2014 e como um dos objetivos específicos avaliar os instrumentos da política urbana contido no Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná.

Em relação à Gestão Democrática da Cidade, o Estatuto da Cidade ressalta no artigo 43 que deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Estatuto também destaca que gestão orçamentária participativa é obrigatória, no entanto, por mais bem elaborada que seja uma lei é preciso de vontade política, gestores e técnicos progressistas e participação efetiva da sociedade para que os instrumentos jurídicos sejam de fato materializados e se transformem em possibilidades reais para melhoria da qualidade de vida, aumento da justiça social e maior autonomia individual e coletiva.

É importante reafirmar, “que a legislação por si só, por mais eficaz que possa aparecer, não dá conta das complexidades das questões implicadas quando o assunto é a dinâmica da vida social e a convivência de conflitos de interesse presentes na produção social do espaço

urbano” (CORREIA, 2003, p. 161). Outro fator que pode vir à acontecer, é que “em alguns casos, as leis se tornam inócuas ou rapidamente obsoletas pela velocidade das transformações impostas pelo contexto socioeconômico e político e pela ausência de meios para que saiam do papel e alcancem a realidade cotidiana” (CORREIA, 2003, p. 161).

Para Correia (2003) o Estatuto da Cidade, apresenta interesses antagônicos dos diversos agentes sociais, diante disso há como considerarmos como positiva, além do que congrega “uma série de instrumentos jurídicos e tributários de diretrizes gerais para as Políticas Setoriais (transporte, habitação, serviços públicos etc.), tendo como eixo central a questão social”. Isso sem dúvida revela uma característica importante do Estatuto, seu caráter participativo.

Assim, a gestão democrática e gestão orçamentária participativa prevista no Estatuto da Cidade, possibilitam pelos menos juridicamente que a sociedade participe das decisões sobre cidade. Esse novo modelo de gestão pode contribuir para melhorar a qualidade de vida e diminuir as desigualdade espaciais e sociais presentes nas cidades brasileiras.

No que diz respeito ao Plano Diretor, a Constituição Federal em seu art. 182, § 1º determina que o Plano Diretor deva ser objeto de lei, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme prevê as disposições constitucionais, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Mesmo assim, os preceitos acima foram fortalecidos do pelo Estatuto da Cidade, que reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal, preservando o caráter municipalista, a centralidade do Plano Diretor como instrumento da política urbana e a ênfase na gestão democrática.

De acordo com as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, o plano diretor deve contar com “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano” (ROLNIK, 2001, p.7). Contudo, entre a teoria e a prática ainda há um longo caminho a percorrer, conforme revela Rolnik (2007):

[...] O desafio lançado pelo *Estatuto* incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim

mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (ROLNIK, 2001, p.7).

Podemos dizer que o Estatuto da Cidade reafirmou o plano diretor um dos principais instrumentos da política de urbana para municípios brasileiros, dando legitimidade a este, conforme disposto no artigo 40 do referido estatuto, “Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001).

Porém, é sabido, que existem inúmeros obstáculos que inviabilizam a efetivação do Estatuto da Cidade e consequentemente do plano diretor e da gestão democrática, impossibilitando, assim, a efetivação do direito à cidade. São barreiras que tem suas raízes históricas, como por exemplo a corrupção, disputa de interesses particulares, bem como a falta de compromisso da gestão municipal para com a população, no sentido de promover de fato ações que vislumbrem o desenvolvimento sócio-espacial.

Podemos dizer que o Estatuto da Cidade deveria abrir caminhos para uma reforma urbana que materializasse de fato o direito à cidade. Todavia, “o direito à cidade propõe a construção de uma nova sociedade, colocando em questão a própria sociedade urbana – suas estruturas – e a segregação como forma predominante de produção do espaço urbano capitalista” (CARLOS, 2013, p.109). De tal modo,

O direito à cidade, portanto, aponta a negação do mundo invertido, aquele das cisões vividas na prática socioespacial, das representações que criam a identidade abstrata (na indiferença da constituição da vida como imitação de um modelo de felicidade forjado da posse de bens); da preponderância da instituição e do mercado sobre a vida; do poder repressivo que induz à passividade pelo desaparecimento das particularidades; da redução do espaço cotidiano ao homogêneo, destruidor da espontaneidade e do desejo. Assim, a superação da segregação socioespacial encontra seu caminho na construção do direito à cidade, como projeto social (CARLOS, 2013, p. 109).

É importante salientar que o Estatuto da Cidade reafirmou a Constituição Federal, determinando, no artigo 41, que o Plano Diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade e, por conseguinte da obrigatoriedade dos municípios brasileiros em constituírem democraticamente seus respectivos planos. O plano diretor foi legitimado, como um dos principais instrumentos do planejamento e de gestão urbana no Brasil. Nesse contexto, o Município de Oriximiná aprovou a Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor no Município de Oriximiná-Pará como sistema e processo de planejamento municipal e gestão do desenvolvimento urbano.

Vale mencionar ainda que após a aprovação do Estatuto houve um crescimento significativo no que diz respeito elaboração de planos diretores no Brasil. Essa rápida evolução na elaboração e aprovação dos planos diretores

No ano de 2001, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, dos 5560 municípios brasileiros apenas 980 dispunham de planos diretores, já em 2009 o número de municípios com planos diretores salta para 2318. Esse aumento fica mais evidente com relação aos municípios com mais 20 mil habitantes, onde em 2001 existiam somente 573 municípios com planos diretores, sendo que em 2009 esse número sobe para 1433, ou seja, 87% dos municípios com mais de 20 mil habitantes já dispunham de plano diretor. Percebe-se assim, que após o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros avançaram de forma expressiva na elaboração e aprovação de planos diretores como um dos principais instrumentos de planejamento e gestão urbana.

Outros fatores podem explicar evolução dos planos diretores em nosso país: Criação do Ministério das Cidades, “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, atuação do Ministério Público, gestores progressistas, participação ativa da sociedade civil e por fim os prefeitos incorriam em improbidade administrativa, conforme disposto nos termos Artigo 52 do Estatuto da Cidade,

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I - (VETADO)

II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

- III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;
- IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
- VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Em 2011, foi publicado um estudo sobre os planos diretores no Brasil, intitulado “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, um projeto que realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

O referente estudo mostrou que municípios brasileiros incorporam em seus planos diretores os seguintes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade: zoneamento ou macrozoneamento (91%), Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%), Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%), Operações Urbanas Consorciadas (71%), Estudo de Impacto de Vizinhança - (76%), Direito de Superfície (57%), Direito de Preempção (81%), Transferência do Direito de Construir (68%), Concessão do uso especial de Moradia (71%).

Tal estudo constatou que “muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e a capacidade de gestão do município”. Sendo assim, “incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico”, contudo, afirmam que “alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade” (2011, p. 33).

Tratando-se da autoaplicabilidade dos planos diretores, Santos Junior e Montandon (2001, p. 33) destacam que há problemas, sendo identificada

[...] uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, a demarcação dos instrumentos no território e a definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores (Santos Junior e Montandon, 2011, p.34).

Para tanto, faz-se necessário, entender que o plano diretor não pode ser entendido apenas como um documento técnico ou jurídico, ao contrário, deve ser concebido de fato como um instrumento que deve assumir também sua função político-social, unindo assim o pensamento e realidade dos diferentes agentes sociais, que sua elaboração, execução e monitoramento seja de fato democrática.

É importante considerarmos as ideias de Lefebvre quanto ao sua concepção de direito a cidade. Para este autor, Direito à Cidade envolve a compreensão da “oposição entre o valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos)” (LEFEBVRE, 1969, p.31).

Diante disso, cabe aqui lembrar que “o objetivo principal do Plano Diretor, é de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos [...]” (SANTOS JUNIOR, et. all. 2011, p. 14). Assim como “[...] de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definido no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processo inovadores de gestão nos municípios (SANTOS JUNIOR, et. all. 2011, p. 14-15).

Entretanto, vários fatores engessam e dificultam o uso do plano diretor como ferramenta de planejamento e gestão urbana. Observou-se que no Brasil existem limites no que tange à aplicabilidade ou efetividade dos planos diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, assim como parte integrante do processo de planejamento e gestão dos municípios brasileiros. Para Villaça (2005, p.18),

[...] os tecnocratas do Estatuto da Cidade parecem não ter aprendido. Nos termos em que foi colocado o estatuto, no mínimo, se for levado a sério, estimulará a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e atuação de profissionais inescrupulosos. É fácil ter planos diretores; basta pagar um – se a procura aumentar o preço deverá cair – e se, por caso o *fiscal* (?) aparecer, abrir a gaveta e mostra-lo.

Dentro desse contexto, recorremos à obra de Villaça (2005, p.92) intitulada *As Ilusões do Plano Diretor*, onde o autor afirma que “o planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção”. Assim, “a partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima, no qual, conforme já mencionado, haja de fato uma participação democrática de todos os agentes sociais da cidade.

Villaça também aponta que

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar este miraculoso Plano Diretor. **É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país** (VILLAÇA, 2005, p.10, grifo nosso).

Diante disso, podemos afirmar que “o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacreditá-los e desmoralizá-los, e de outro, e contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação da tecnocrática” (VILLAÇA, 2005, p.20-21).

É possível pensar que no Brasil existem “a falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja a ideologia da tecnocracia” (VILLAÇA, 2005, p.21). Assim, “a primeira coisa a fazer é, [...] retirar o planejamento e a gestão de seu ‘pedestal’, popularizando-os e desmitificando-os” (SOUZA, 2006b, 263).

Outra crítica ao planejamento e gestão urbana é o fato de privilegiar as elites econômicas da cidade. Assim, é interessante recorrer às palavras de Souza (2006b) ao criticar o comportamento, de modo geral, dos planejadores e gestores a serviço do Estado, nesse sentido, o autor aponta que

A maneira como os planejadores e gestores a serviço do Estado se comportam, devido as suas condições típicas de trabalho e, muitas vezes, até mesmo por convicção e ideologia, perante os detentores do capital e os moradores de bairros privilegiados atuando como grupo de pressão, costuma ser muito diferente daquela como se comportam diante de moradores pobres. Não somente são forçados pelas circunstâncias a dar explicações e a tentar, de formas diversas, seduzir e agradar os empresários, com o fito de estimulá-los a realizar investimentos – relaxando normas, oferecendo facilidade e fechando os olhos para certas irregularidades, como, amiúde, o fazem de bom grado (SOUZA, 2006b, p.265)

Para o autor, é necessário que “uma administração municipal que minimamente mereça a qualificação de progressista precisa cultivar um estilo de gestão antitecnocrática; caso contrário encarnará uma contradição, e sua credibilidade poderá sofrer prejuízos” (SOUZA, 2006b, p.266).

Vale destacar ainda, que,

[...] os especialistas em planejamento e gestão empregados pelas prefeituras dialoguem, sem arrogância, com os demais cidadãos, difundindo informações e, ao mesmo tempo, reciclando os seus próprios conhecimentos. Esses especialistas precisam entender a si próprios, em parte, como uma espécie de educadores ou pedagogos: “pedagogos urbanos”. E isso não vale só para eles, mas também para os estudiosos e pesquisadores do meio universitário (2006b, p.266).

Por outro lado, para enxergar as necessidades da sociedade urbana em sua totalidade é necessário fazer uma reflexão sobre método, para ir além da dedução e indução, descobrindo a potência da transdução. Dessa forma, Lefebvre (1969, p. 100) aponta que “a transdução elabora e constrói um objeto teórico, um objeto possível, e isto a partir de informações que incidem sobre a realidade, bem como a partir de uma problemática levantada por essa realidade”.

Todavia, o movimento em direção à compreensão da problemática urbana ainda está em fase embrionária tanto no plano teórico quanto na prática, uma vez que existe um campo cego que bloqueia a realização de uma análise radicalmente crítica do verdadeiro direito à cidade. Esse campo cego, segundo Lefebvre

Consiste em não se ver a forma do urbano, os vetores e tensões inerentes ao campo, sua lógica e seu movimento dialético, a exigência imanente; no fato de só se ver coisas, operações, objetos (funcionais e/ou significantes de uma maneira plenamente consumada) (1999, p.47).

Nessa perspectiva, o direito à cidade perpassa pela compreensão do que é urbano, ou seja, “campo de tensões altamente complexo; é uma virtualidade, um possível-impossível que atrai para si o realizado, uma presença-ausência sempre renovada, sempre exigente” (LEFEBVRE, 1999, p.47). Para tanto, direito à cidade não pode ser confundido apenas com o direito à moradia, uma vez que o problema da cidade ultrapassa enormemente o da moradia, porém “a questão ou melhor a falta de moradia, sua urgência diante do crescimento industrial inicialmente ocultaram e ocultam ainda os verdadeiros problemas da cidade. Os táticos

políticos, atentos sobretudo ao imediato, só viram é só veem essa questão” (LEFEBVRE, 1969, p.74).

Dito tudo isso, o plano diretor para ser eficaz e justo tem que levar em conta a de fato a realidade urbana, que estão porém essa realidade urbana não aparecer de forma simples e clara à primeira vista no espaço, e necessário um olhar holístico além da paisagem, isso só pode ser feito através de uma análise crítica radical do movimento dialético do espaço urbano, inclui é óbvio as relações sociais, assim podemos identificar os verdadeiros problemas da cidade na esperança de mitigá-los.

Em análise sobre os Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônica, Cardoso e Carvalho (2007), analisam os Planos Diretores de diversos municípios da Amazônia, e onde podemos destacar o caso do Município de Belterra, pois consideramos que o processo de elaboração e aprovação do seu plano diretor é uma amostra interessante sobre realidade de grande parte dos municípios Amazônicos, levando em conta a não exigência destes instrumentos de planejamento e gestão urbana, como nos é revelado na definição a seguir de Pereira (2007):

A ausência de uma base de informações municipais que apresentassem um quadro da realidade municipal; a indisponibilidade de técnicos com experiência em planejamento urbano participativo; a fragilidade de estrutura material; a baixa disponibilidade de recursos para financiar um processo dessa envergadura e, talvez, a mais importante, a ausência de uma cultura participativa dos movimentos organizados do município na definição de políticas públicas e de diálogo mais sistemático com o governo municipal (PEREIRA, 2007, p.61-62).

Ainda sobre a elaboração de planos diretores na Amazônia e tomando como referência a Região Norte, é apresentado o quadro abaixo que mostra a distribuição geográfica dos municípios da Região Norte com obrigatoriedade (quadro 14), com ou sem recurso federal, a elaborarem seus planos diretores até outubro de 2006.2007.

Quadro 14- Municípios da Região Norte obrigados a elaborarem seus planos diretores

REGIÃO NORTE	TOTAL DE MUNICÍPIOS	Nº DE MUNICÍPIOS OBRIGADOS	PERCENTUAL
Acre	22	5	22,70%
Amazonas	62	26	45,20%
Amapá	16	3	18,80%
Pará	143	85	59,40%
Rondônia	52	17	32,70%
Roraima	15	1	6,70%
Tocantins	139	10	7,20%
Total	449	149	33,20%

Fonte: Plano Diretor Participativo/ Ministério das Cidades, 2005.

Organização: Cassiano Lobato Paulino (2014)

Dos 439 municípios da Região Norte, apenas 33,20% (o que representa um total de 149 municípios) foram obrigados pelo Estatuto da Cidade a elaborar de forma democrática seus respectivos planos diretores.

Enfim, é nesse contexto, onde 59,40% dos municípios paraenses foram obrigados a elaborarem seus planos, que se elabora e se aprova o Plano Diretor do Município de Oriximiná-Pará, instituído pela Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006, uma exigência da Lei Federal 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto das Cidades, uma regulamentação dos artigos 182 e 183 da constituição federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

A proposta desta dissertação foi analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município Oriximiná, bem como fazer uma avaliação dos instrumentos da política urbana contidos no presente Plano.

Metodologicamente, o estudo de verificação da eficiência do planejamento e gestão da cidade sob óptica do plano diretor, primeiramente, visto a partir da dialética, pelo fato de ser estudar o objeto levando em conta todos aspectos, relações e conexões para realmente compreendê-los na sua totalidade.

Sendo assim, surgiram vários questionamentos sobre a real efetividade do Plano Diretor de Oriximiná, uma vez que identificamos, principalmente na cidade de Oriximiná, inúmeros problemas sócio-espaciais, os quais, hipoteticamente, poderiam ser mitigados com a aplicabilidade do Plano Diretor como mecanismo de planejamento e gestão urbana. Diante disso, questionou-se:

- Quais as características históricas e geográficas do Município de Oriximiná?
- Em que medida o Plano Diretor Participativo de Oriximiná estabeleceu instrumentos de política urbana efetivos para possibilitar o desenvolvimento sócio-espacial?
- Como o Plano Diretor promoveu ou promoverá a gestão participativa?

Partindo de tais questionamentos, propusemos a seguinte hipótese, supomos que o Plano Diretor Participativo de Oriximiná foi elaborado e aprovado apenas como exigência do Estatuto da Cidade, dessa forma, este dificilmente se tornou de fato um instrumento eficaz de Planejamento e Gestão Urbana em Oriximiná, sendo que a gestão participativa deste ocorrera apenas no período de elaboração do Plano, no qual se fizeram presentes representantes das organizações da sociedade civil, assim como representantes das instituições públicas e privadas.

Diante de tais questionamentos e levando em consideração a hipótese apresentada, o objetivo principal desta pesquisa foi analisar a efetividade do Plano Diretor Participativo como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município de Oriximiná-Pará no período de 2006-2014. Buscando atingir tal objetivo, delimitamos os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Apontar as características históricas geográficas do Município de Oriximiná;
- ✓ Avaliar os instrumentos da política urbana contido no Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná; e

- ✓ Analisar se os instrumentos da política urbana promoveram melhor qualidade de vida e maior justiça social no Município de Oriximiná

George (1986), ao discutir métodos da geografia, a coloca como uma ciência de relações cujo método consiste em partir da descrição para chegar à explicação mediante as etapas de observação analítica, detecção das correlações e busca das relações de causalidade. Assim sendo, para o alcance dos objetivos propostos, o trabalho se baseou em abordagem qualitativa, a qual se utilizou a articulação da leitura teórico-conceitual com seguintes técnicas de pesquisa: análise documental, análise espacial, conversas informais e aplicação de questionários.

Em relação à pesquisa bibliográfica realizou-se inicialmente um levantamento da bibliografia relacionada a temática, em seguida iniciamos a leitura analítica destes para ordenar as informações contidas nas fontes de pesquisa e possibilitar a obtenção de respostas ao problema da pesquisa, nos munindo de base teórica para traçarmos nossas reflexões acerca no nosso objeto de pesquisa.

Sendo, assim, a reflexão teórico-conceitual baseou-se na leitura de autores que discutem a questão urbana tanto no Brasil como no Mundo, visando a identificação dos conceitos e de teorias relacionados ao Planejamento e Gestão Urbana, com uma leitura histórica deste processo e sua relação com a elaboração de Planos Diretores no Brasil.

Todavia, tivemos a preocupação de escolher autores que debatem de forma radicalmente crítica questões urbanas no Brasil e no Mundo. Entre esses autores estão: Carlos (2008, 2011, 2013); Lefebvre (1969, 1991, 1999); Corrêa (2004, 2011a, 2011b, 2013); Harvey (2006, 2012, 2013a, 2013b), Santos (2008, 2009, 2010, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e,); Souza (2006a, 2006b, 2012, 2013); Villaça (1999, 2005), Maricato (2012); Rolnik (1994, 2001); Santo Junior (1995, 2011); entre outros, com a finalidade de elaborarmos um referencial teórico com objetivo de se compreender a produção do espaço urbano, o planejamento e gestão urbana, o Estatuto da Cidade e, enfim o Plano Diretor.

Além de realizarmos consultas constantes em livros de acervo particular do pesquisador, outra forma de acesso ao material bibliográfico foi através da internet, esta que nos possibilitou acesso de forma continua ao site das seguintes instituições: Ministério das Cidades; Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística-IBGE; Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará – SEPOF-PA; e no site do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

Levando em consideração o levantamento e análise da literatura em nossa pesquisa bibliográfica, tomamos como autor de base nas reflexões desta dissertação, Souza (2006a, 2006b, 2012, 2013), mais especificamente a sua teoria de desenvolvimento sócio-espacial, partindo da premissa que o planejamento e a gestão urbana, realizados de forma participativa, se configuram como ferramentas importantes na promoção do desenvolvimento sócio-espacial.

Uma vez que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançarem mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro (SOUZA, 2006a, p.66).

Destarte, iniciamos nossa dissertação apresentando as características naturais, demográficas e socioeconômicas do Município de Oriximiná, com a finalidade de compreendermos a configuração sócio-espacial do município. Para tanto, foram utilizados principalmente os dados da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará – SEPOF-PA, do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013 e o Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

Para avaliar se o Plano Diretor Participativo de Oriximiná (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006) promoveu mudanças positivas no município nos fundamentamos na literatura levantada, e na metodologia elaborada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), este que realizou uma pesquisa nacional no ano de 2011 para avaliação dos planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade. A metodologia se baseou em um roteiro pré-definido com objetivo de verificar como o plano tratou o acesso à terra urbanizada e aos serviços e equipamentos urbanos, o enfoque das políticas urbanas e o sistema de planejamento e gestão democrática.

Para analisar o acesso à terra urbanizada, com base no roteiro (anexo) verificou-se:

- as diretrizes para cumprimento da função social da propriedade;
- o controle do uso e ocupação do solo;
- parcelamento do solo;
- o macrozoneamento;

- a implantação de zonas especiais de interesse social (tipo de zonas, localização, acesso, regulamentação);
- e os instrumentos de política fundiária (forma de aplicação, remissão a lei específica, auto-aplicabilidade, utilização, prazos, aprovação, recursos, finalidades e outras informações específicas para cada instrumento).

Diante disso, buscou-se avaliar como foi tratada a integração das políticas urbanas, observando a sua abordagem frente às políticas: de habitação, de saneamento, de mobilidade e transporte, e ainda de meio ambiente. Avaliou-se, ainda os instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano, como as ZEIS e o IPTU progressivo no tempo, assim como os instrumentos de regularização fundiária, que possibilitou-nos verificar a efetividade da política no intuito de minimizar as desigualdades sócio-espaciais. Por fim, analisou-se os instrumentos de planejamento e gestão participativa do território, onde o enfoque foi direcionado às audiências e consultas públicas, às conferências, aos conselhos, aos fóruns e outras instâncias de participação democrática contidas na lei.

A pesquisa de campo, consolidada com a aplicação de questionários aos sujeitos da pesquisa configurou-se como a etapa final da coletas de dados. A obtenção de tais dados permitiu traçarmos uma relação com as informações obtidas com as pesquisas bibliográfica e documental. Em relação ao trabalho de campo, vale mencionar, que realizamos visitas em determinados pontos da cidade de Oriximiná, eleitos a priori como pontos de referências em nossa análise, no sentido de analisar a real situação da cidade, resultando em um vasto material fotográfico.

Constantes diálogos foram mantidos com os agentes sociais da cidade, no sentido de se extrair, a partir da vivência de cada deles, a realidade local, principalmente após a aprovação do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, uma vez que era necessário conhecer a opinião dos agentes sociais da cidade sobre um conjunto de aspectos relacionados ao Plano Diretor Participativo e aos instrumentos nele contidos, buscando compreender o processo de participação popular na elaboração do plano, o grau de conhecimento dos conselheiros sobre o plano, a avaliação deles sobre os instrumentos e o conteúdo do plano, bem como a sua implementação.

Nesse sentido, para analisar a efetividade do Plano Diretor Participativo como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana no Município de Oriximiná-Pará, foram aplicados questionários para conhecer a opinião dos representantes do Estado, mais precisamente relacionado ao Estado a nível municipal, na figura de secretários, coordenadores, vereadores

municipais e, além disso, foram aplicados questionários aos representantes da sociedade civil organizada como associações, sindicatos e movimentos sociais. A priori buscou-se conhecer a opinião do Conselho Municipal da Cidade - COMCID, por se tratar de um colegiado que reuniria representantes do poder público e da sociedade civil, no entanto, contundo este não está em funcionamento.

Como ressaltado um dos instrumentos de coleta de dados utilizado em nossa pesquisa de campo foi o questionário, este que foi constituído das seguintes questões: O que é o Plano Diretor? Para que serve o Plano Diretor? Quais são consequências do uso do Plano Diretor Participativo sobre cotidiano da cidade? O senhor (a) já fez uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná?

Nesse contexto, foram aplicados 19 questionários para os seguintes sujeitos: Secretaria de Desenvolvimento Urbano-SEMDURB, Coordenadoria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Meio Ambiente-SEMMA, Coordenadoria Municipal de Trânsito, Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos e Taxistas, Associação dos Deficientes de Oriximiná-ADOR, Sindicato dos Moto taxistas de Oriximiná-SINDIMOX, Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná- ARQMO, Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná, União Nacional Por Moradia/Oriximiná-UNMP, Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico, Coordenadoria Municipal de Turismo, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná-STICMO, Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná- SINDISMOR, Vereador A, Vereador B, Vereador C, Vereador D.

Todos os questionários foram devidamente devolvidos e respondidos, com exceção do questionário aplicado ao Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná - SINDISMOR.

5 AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE ORIXIMINÁ.

O primeiro Plano Diretor da história do Município de Oriximiná foi instituído pela Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006. A presente Lei foi aprovada com a finalidade ser um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, tudo em prol de uma cidade sustentável” (Estatuto da Cidade, 2001).

Com a promulgação da Lei Federal 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais estabelecem parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes deveriam elaborar seus planos diretores com o prazo máximo de outubro de 2006. Foi com esta “pressão”, que vários municípios paraenses, dentre estes, o município de Oriximiná, iniciaram uma maratona para elaboração de seus planos, pois de acordo com a Lei Federal 10.257/2001, o município que não apresentasse seu plano diretor no prazo previsto o prefeito em exercício responderia às penalidades, assim como o município.

Sendo assim, em 2006 é aprovada a Lei do Plano Diretor do Município de Oriximiná, que torna-se o principal instrumento de política de desenvolvimento urbano, conforme consta no seu artigo 1º:

Art. 1º O Plano Diretor do Município de Oriximiná/PÁ é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano – sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, objetivando o desenvolvimento sustentado do Município, integrando o processo de planejamento e gestão municipal, tendo em vista as aspirações da coletividade – e de orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada.

§ 1º O Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarão e observarão as diretrizes e prioridades estabelecidas nesta Lei.

§ 2º Além do Plano Diretor Municipal Participativo, o processo de planejamento municipal abrange as seguintes matérias:

- I** – disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- II** – zoneamento ambiental;
- III** – plano plurianual;
- IV** – diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- V** – gestão orçamentária participativa;
- VI** – planos, programas e projetos setoriais;
- VII** – planos e projetos de bairros ou distritos;
- VIII** – programas de desenvolvimento econômico e social;
- IX** – gestão democrática da cidade.

Em relação aos objetivos gerais do Plano Diretor Participativo de Oriximiná. Destaca-se,

Art. 3º São objetivos do Plano Diretor:

- I** - ordenar o pleno desenvolvimento do Município no plano social, adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade;
- II** - melhorar a qualidade de vida urbana e rural, garantindo o bem-estar dos munícipes;
- III** - promover a adequada distribuição dos contingentes populacionais, conciliando-a as diversas atividades urbanas instaladas;
- IV** - promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado;
- V** - promover a compatibilização da política urbana e rural do Município com a estadual e a federal;
- VI** - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal;
- VII** - promover a integração e a complementaridade das atividades urbanas e rurais na região polarizada pelo Município - visando, dentre outros, à redução da migração para este, mediante o adequado planejamento do desenvolvimento regional (Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná-2006).

No que diz respeito aos objetivos gerais do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, percebe-se que mesmos são objetivos importantes, todavia, os 07 objetivos que constam no plano, são insuficientes e um tanto genéricos para materialização de uma reforma urbana democrática e justa. Um detalhe interessante é que no desenrolar do plano alguns desses objetivos não aparecem em consonância com os demais artigos que compõem o PDM. Um exemplo é o que ressalta a promoção e compatibilização da política urbana e rural do Município de Oriximiná com as políticas públicas das esferas estadual e federal.

Em relação à linguagem do Plano Diretor de Oriximiná, verificou-se que o presente, transita entre, uma linguagem excessivamente técnica, o que dificulta sua compreensão; e às vezes um documento explicativo, isto é, uma linguagem mais acessível, o que facilita sua compreensão pela população.

No entanto, vale ressaltar que o Plano Diretor de Oriximiná, contempla as disposições do Estatuto da Cidade.

5.1 Acesso À Terra Urbanizada

Segundo Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 (Lei do Plano Diretor de Oriximiná) os princípios norteadores do Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná são aquelas contidas, de modo geral, no Estatuto das Cidades. Sendo assim, dos princípios fundamentais do PDM ressaltados no artigo 5º, são os seguintes:

- I**- justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais;

- II-** inclusão social, compreendida como garantia do exercício efetivo dos direitos humanos fundamentais e de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;
- III-** direito universal à cidade, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- IV-** realização das funções sociais da cidade e cumprimento da função social da propriedade;
- V-** transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização;
- VI-** universalização da mobilidade e acessibilidade;
- VII-** prioridade ao transporte coletivo público de passageiros;
- VIII-** preservação e recuperação do ambiente natural e construído;
- IX-** fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;
- X-** descentralização da administração pública;
- XI-** participação da população nos processos de decisão, planejamento, gestão, implementação e controle do desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. As diretrizes e demais disposições deste Plano Diretor deverão ser implantadas dentro do prazo de oito anos contados da data de sua publicação.

Nos itens subsequentes estão presentes as formas como tais princípios foram efetivamente contemplados, ou não, na Lei do Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná.

5.1.1 A Função Social da Propriedade.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/01, art. 2º (inciso VI) determina que a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Para tanto, insere a ordenação e o controle do uso do solo entre suas diretrizes gerais, a fim de evitar, por exemplo: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou os usos excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não-utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental.

Em atendimento a esta determinação, o Plano Diretor Participativo de Oriximiná estabeleceu como diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade os seguintes instrumentos:

Art. 14 Consideram-se instrumentos implementadores do Plano Diretor, sem prejuízo dos instrumentos urbanísticos relacionados na Lei Orgânica do Município, com o objetivo de fazer cumprir a função social da propriedade urbana:

I - Instrumentos de planejamento municipal:

- a) Plano Diretor;
- b) Lei de Parcelamento,
- c) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- d) Zoneamento ambiental;
- e) Planos, programas, projetos setoriais;
- f) Planos urbanísticos regionais (PUR);
- g) Plano Plurianual;
- h) Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamento anual;
- i) Gestão orçamentária participativa;
- j) Planos de desenvolvimento econômico e social;
- l) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)
- m) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

II - Institutos tributários e financeiros:

- a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- b) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo;
- c) Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária;
- d) Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA);
- e) Contribuição de melhoria;
- f) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

III - Institutos jurídicos e políticos:

- a) Desapropriação;
- b) Servidão administrativa;
- c) Limitações administrativas;
- d) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) Instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de Áreas de Especial Interesse;
- g) Concessão de direito de uso;
- h) Concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) Usucapião especial de imóvel urbano;
- l) Direito de superfície;
- m) Direito de preempção;
- n) Outorga onerosa do direito de construir (solo criado) e de alteração de uso;
- o) Transferência do direito de construir;
- p) Operações urbanas consorciadas;
- q) Regularização fundiária;
- r) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) Referendo popular e plebiscito;

É possível apontar que este artigo, contempla o que está disposto no artigo 4º do Estatuto da Cidade, que corresponde aos instrumentos da Política Urbana, conforme vimos no capítulo 3. De modo geral, aparecem no Plano Diretor de Oriximiná, com destaque para inserção no âmbito dos institutos tributários e financeiros do “Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária” e o “Fundo Municipal de Conservação Ambiental (FMCA)”.

Porém, os presentes instrumentos, não foram concretizados de fato, visto que o próprio plano diretor previa a criação de uma lei específica para regulamentar os presentes fundos. No entanto, até o fechamento desse texto, e passados mais de 8 anos da aprovação do Plano Diretor essa lei não foi discutida com a sociedade e muito menos aprovada, ficando o município desprovido de um instrumento financeiro que poderia possibilitar a garantia do direito à terra urbana e moradia, assim como de colaborar na preservação ambiental.

Art. 24 Lei específica criará os Fundos Municipais de Urbanização, Habitação Popular e Regularização Fundiária e o de Conservação Ambiental, de natureza financeira-contábil, vinculados as Secretarias Municipais de Obras e de Meio Ambiente e geridos com a participação do Conselho Municipal da Cidade que se constituirão dos seguintes recursos:

I - as dotações orçamentárias;

II - as receitas decorrentes da aplicação de instrumentos previstos nesta lei;

III - o produto de operações de crédito celebradas com organismos nacionais ou internacionais;

IV - as subvenções, contribuições, transferências e participações do Município em convênios, contratos e consórcios, relativos ao desenvolvimento urbano e à conservação ambiental;

V - as dotações, públicas ou privadas;

VI - o resultado da aplicação de seus recursos;

VII - as receitas decorrentes da cobrança de multas por infração à legislação urbanística, edificação e ambiental;

VIII - as taxas de ocupação de terras públicas municipais;

IX - as receitas decorrentes da concessão onerosa da autorização de construir (solo criado).

§ 1º As receitas decorrentes da cobrança de multas relativas à legislação ambiental constituirão recursos específicos do Fundo Municipal de Conservação Ambiental e as decorrentes da cobrança de multas relativas à legislação urbanística e edificação constituirão recursos específicos do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária.

§ 2º O Poder Executivo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data da publicação desta lei, regulamentará, mediante decreto, o funcionamento, a gestão e as normas de aplicação dos recursos dos Fundos Municipais a serem criados na forma prevista no caput deste artigo.

§ 3º Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir – solo criado – serão aplicados somente com as seguintes finalidades:

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse arqueológico, histórico, cultural, ambiental ou paisagístico.

Até julho de 2015 não havia se criado nenhuma lei sobre o referido fundo, o que certamente inviabilizou a aplicação de recursos nos setores delimitados no parágrafo 3º do artigo supracitado, como nas Zonas de Especial Interesse. Vale ressaltar, que a gestão desses

fundos seria em consonância com o Conselho Municipal da Cidade de Oriximiná - COMCID, este que fora com a aprovação do Plano Diretor de Oriximiná, no entanto, esse Conselho, até então, encontra-se inativo. No artigo 25 da lei do Plano Diretor encontram-se de forma clara as prioridades de aplicação dos recursos do fundo:

Art. 25 Os recursos do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária serão aplicados nas Zonas de Especial Interesse, prioritariamente nas Zonas de Especial Interesse Social, e em planos e projetos estabelecidos pelo Poder Executivo para cumprimento das diretrizes fixadas no Plano Diretor, devendo ser garantido um mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos para as ações de planejamentos da Secretaria Municipal de Obras, implementadora das ações do Plano Diretor, através de um departamento de urbanismo.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Municipal de Conservação Ambiental serão aplicados na implantação e gerenciamento das unidades municipais de conservação ambiental e na realização das ações necessárias para o controle e recuperação ambiental.

O Plano Diretor de Oriximiná trouxe em seu arcabouço um conjunto de instrumentos para o financiamento do desenvolvimento urbano, contudo grande parte desses instrumentos precisavam e precisam de regulamentação, em outras palavras, o plano previa os instrumentos, entretanto, era preciso criar leis específicas.

Este foi o caso da lei que deveria tratar do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, o qual inviabilizou a cobrança do IPTU Progressivo, impossibilitando a desapropriação de terrenos ociosos, isto é, que não cumprem a função social da propriedade, muito comuns, na cidade de Oriximiná, assim, até julho de 2015, o Legislativo de Oriximiná, não havia aprovado nenhuma lei que regulamentasse a cobrança do IPTU Progressivo como previa o Plano Diretor de Oriximiná.

Art. 16 O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado poderão ser aplicados em toda a zona urbana do município de Oriximiná, devendo os prazos e as condições para implementação serem fixados em **lei municipal específica** (Oriximiná, 2006, Grifo Nosso.).

Em relação aos instrumentos de Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação como pagamento em títulos da dívida pública presentes nos planos diretores brasileiros. A “Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos”, fomentada com recursos do Ministério

das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) chegou à seguinte conclusão:

A Avaliação dos planos brasileiros mostra que, embora os instrumentos tenham sido incorporados em quase todos os planos analisados, raramente foram regulamentados de modo a serem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano Diretor. Por outro lado, não é raro que a regulamentação dos instrumentos os esvaziem do poder de indução do desenvolvimento urbano ou democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.

Vale ressaltar ainda, que o Plano Diretor de Oriximiná está em consonância com o Art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual determina requisitos mínimos para o Planos Diretores brasileiros. Oriximiná atendendo a tais requisitos, estabeleceu parâmetros e critérios para implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (solo criado) e da Alteração de Uso do Solo, possibilitando desta forma, que o poder público municipal tenha autonomia na concessão de direito de construir acima do permitido em determinadas áreas da cidade, contudo, isto mediante contrapartida financeira do interessado, esta que deverá ser direcionada a construção de moradias populares, na urbanização de áreas de interesse coletivo.

Apesar de termos conhecimentos de várias construções acima do permitido na área urbana de Oriximiná, não obtivemos dados suficientes que nos permitam aferir sobre aplicação deste artigo em Oriximiná, portanto não podemos afirmar com veemência se há contrapartida financeira dos interessados neste processo.

5.1.2 Controle do Uso e Ocupação do Solo

O controle do uso e ocupação do solo está previsto no Título IV do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, onde se instituiu o Macrozoneamento Municipal. Assim, segundo o artigo 26 do Capítulo I do presente Título, o “macrozoneamento condiciona o uso e a ocupação do solo no território municipal”. As características e indicações de utilização de cada macrozona são as seguintes:

I – Macrozona Urbana — MZU é aquela adequada à urbanização, efetivamente ocupada ou destinada à expansão da cidade, provida de equipamentos e infraestrutura, aqui definida pelo limite do perímetro urbano conforme Mapa 4

anexo a esta Lei; **II – Macrozona de Preservação Ambiental — MZPA** é aquela que abrange as áreas cujas condições físicas são estratégicas para o abastecimento e o clima da cidade, por características geológicas, paisagísticas, arqueológicas, topográficas, de cobertura vegetal e de importância para preservação de espécies nativas da flora e da fauna, em grande parte preservada e predominante formada por Reservas Indígenas e Reserva Biológica do Trombetas; **III – Macrozona Rural — MZR** é a região de produção e interesses agrários, pesqueiros, de pecuária, de extrativismo e turísticos, com alguns locais de população tradicional, como ribeirinhos e quilombolas, a serem delimitadas por lei; **IV – Macrozona Industrial — MZI** é a região que abriga as atividades de mineração existentes, extração e lavra do minério da bauxita; **V – Macrozona de Uso Sustentável — MZUS** é a região criada por Lei Estadual, através do Macrozoneamento Econômico-Ecológico do Estado, que será, após estudos da adequação às limitações da Lei Maior, definida municipalmente.

Nesse sentido, Oriximiná ficou dividido em cinco macrozonas, conforme a mapa (figura 11) de macrozoneamento do Município a seguir.

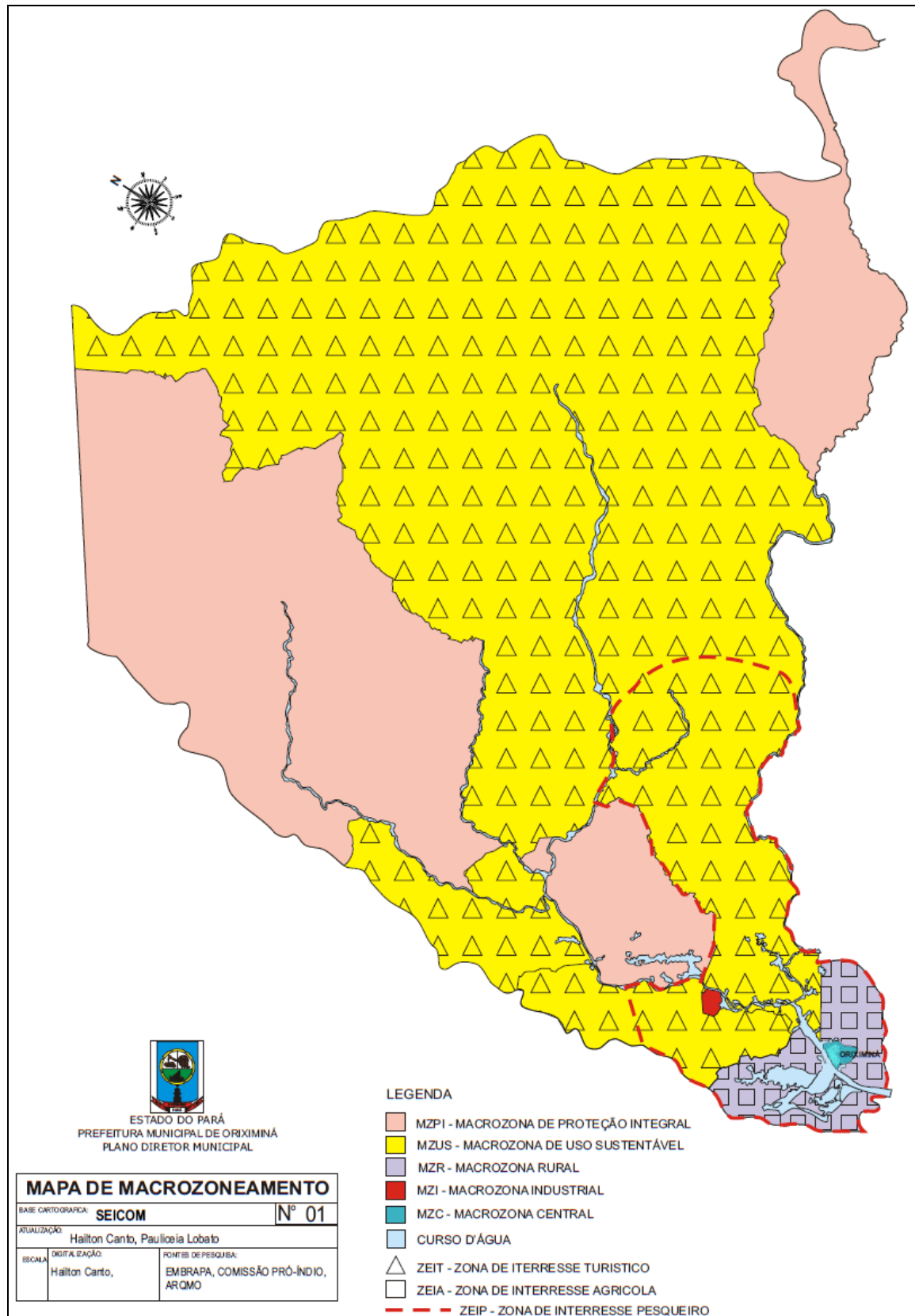


Figura 11 – Mapa de Macrozoneamento de Oriximiná
Fonte: Plano Diretor Participativo de Oriximiná-PA, 2006.

Além do Macrozoneamento o Plano Diretor Participativo de Oriximiná estabeleceu no Capítulo 2º do Título IV o zoneamento urbano do Município. As características e indicações de utilização de cada zona são as seguintes:

I – Zona de Urbanização Prioritária — ZUP são áreas bem localizadas e infraestruturadas com grande número de lotes desocupados, na qual a diretriz de ocupação é melhorar o aproveitamento da infraestrutura instalada, ocupando os vazios urbanos e os lotes vagos, abrange os seguintes bairros:

a) Santa Terezinha, b) São José Operário, c) Cidade Nova, d) Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, e) Área Pastoral, f) Santíssimo, g) Nossa Senhora das Graças, h) São Pedro, i) Parte de Santa Luzia;

II – Zona de Estruturação Urbana — ZEU são áreas periféricas com infraestrutura incompleta, ocupada por habitações precárias, na qual a diretriz de ocupação é a instalação de infra-estrutura adequada incentivando a implantação de empreendimentos comerciais e de serviços e melhorias das condições habitacionais, obedecidas as limitações instrumentais especificadas no Capítulo III do Título III, após adequações legais. Tal área assim está delimitada: a) Área do Novo Horizonte, b) Área do Penta, c) Área do São Lázaro, d) Parte da Área Pastoral;

III – Zona de Expansão do Perímetro Urbano — ZEPU que corresponde a área urbana e reservada para a expansão urbana, na qual a diretriz de ocupação é promover a infraestrutura adequada através dos índices urbanísticos diferenciados para as diversas atividades, respeitadas as limitações de competências autorizadoras legais entre as estruturas governamentais. Este novo eixo de crescimento deverá abrigar: a) Cemitérios, b) Indústrias, c) Parques d) Atividades que exijam grandes áreas;

IV – Zona de Perímetro Histórico — ZPH que corresponde a área central da zona urbana reservada para delimitação do patrimônio histórico, cultural, ambiental e paisagístico do Município, na qual a diretriz é a preservação, conservação e recuperação desse Patrimônio Histórico;

V – Zona Especial de Proteção Ambiental — ZEPA que corresponde a área estratégica para o abastecimento de água e o clima da cidade, na qual a diretriz é a preservação, recuperação e conservação ambiental com usos compatíveis;

VI – Zona Especial de Interesse Social — ZEIS que corresponde a área onde estão localizados as invasões ocupações irregulares e propriedades que impedem o crescimento da cidade, na qual a diretriz é ordenar a ocupação da população de baixa renda;

VII – Zona Especial de Interesse de Lazer — ZEIL que corresponde a área estratégica para o clima e o lazer da cidade, na qual a diretriz é incentivar a implantação de um parque para esporte e lazer dos habitantes do Município;

VIII – Zona Especial de Interesse Industrial — ZEII que corresponde a área reservada para os empreendimentos industriais, na qual a diretriz é incentivar a implantação de empreendimentos industriais no Município;

IX – Zona Especial de Interesse Urbanístico — ZEIU que corresponde a área localizada no espaço situado frente da cidade, na qual a diretriz é o aproveitamento da infra-estrutura existente e revitalização de áreas onde funcionam os estaleiros navais, comércio ambulante e incentivar a implantação de ciclovias e áreas para lazer da população;

X – Zona Central — ZC que corresponde a área com alta concentração de comércios e serviços, provida de equipamentos e infra-estrutura, na qual a diretriz é a delimitação dessa área para comércio e serviços.

Dessa forma, o espaço urbano de Oriximiná ficou dividido em 10 zonas, conforme o mapa (figura 12) de zoneamento urbano contido no Plano Diretor Participativo de Oriximiná (2006):

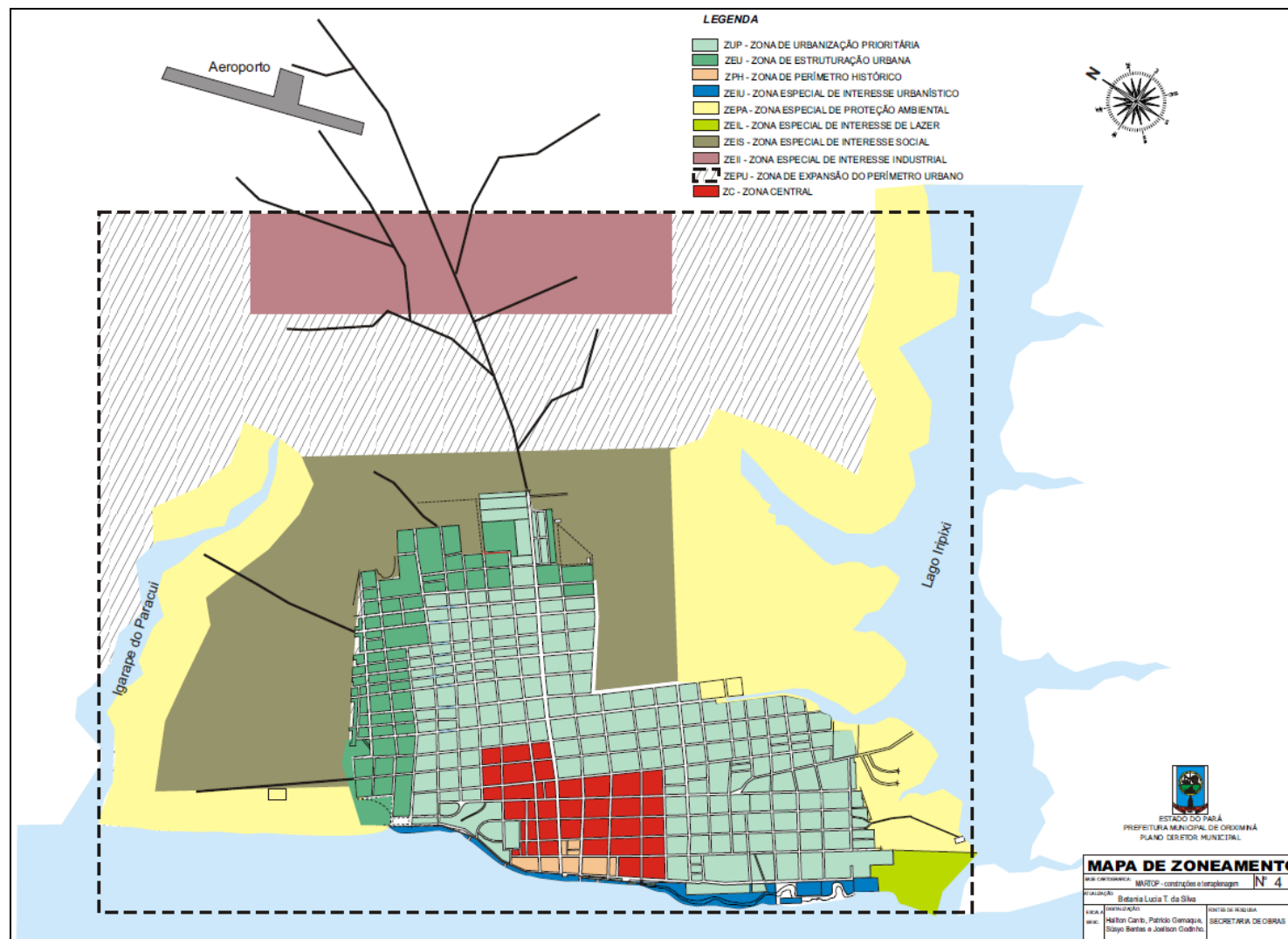


Figura 12 - Mapa de Zoneamento Urbano de Oriximiná
Fonte: Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná de 2006

O primeiro macrozoneamento e o primeiro zoneamento urbano do Município de Oriximiná estão inseridos na Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que aprovou o Plano Diretor. Isso já sinaliza avanços positivos no controle do uso e da ocupação do solo do presente território, uma vez que o ordenamento territorial tem uma relevância significativa enquanto ferramenta de planejamento e gestão urbana, podendo se transformar em um mecanismo eficaz para efetivação do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Identificamos, com base na análise do Plano Diretor de Oriximiná, vários problemas em artigos que tratam do ordenamento territorial do Município de Oriximiná, dentre eles, a generalidade que os mesmos incorporam, não apresentando ações específicas para cada zona estabelecida, o que em certa medida tornou-se um limite para aplicabilidade do plano, bem como para a promoção do ordenamento do território.

A falta de aplicabilidade do Plano Diretor em Oriximiná em relação a falta de tais ações específicas as zonas delimitadas no macrozoneamento, contribuiu para outro tipo de uso e ocupação de tais zonas no Município de Oriximiná, principalmente na cidade, conforme identificamos em nossa pesquisa de campo, na zona IX denominada “Zona Especial de Interesse Urbanístico” (**Figura 12**) que corresponde a uma área localizada na frente da cidade. No plano diretor foi estabelecido, que nesta zona deveria se aproveitar a infraestrutura existente, assim como a sua revitalização através da implantação de um sistema de ciclovias, bem como áreas de lazer para população, entretanto, nada disso ocorreu, uma vez que o espaço da orla não foi revitalizado e o controle do uso e da ocupação do solo no local não aconteceu.

A foto abaixo (figura 13) ilustra trecho da orla da cidade de Oriximiná, este que está inserido na zona IX denominada Zona Especial de Interesse Urbanístico do Plano Diretor Participativo de Oriximiná.



Figura 13 – Ocupação irregular em um trecho da Orla de Oriximiná
Fonte: Cassiano Lobato Paulino, maio 2015.

Observa-se que a orla que deveria ser um espaço para lazer e desporto continua sendo ocupada por casas, bares, comércios, vendedores ambulantes e barracas que vendem comida, sem falar das outras zonas que passam pelo mesmo problema, isto é, uso e ocupação do espaço distinto do que está estabelecido no Plano Diretor Participativo de Oriximiná.

Além do zoneamento urbano o Art. 35 do Plano Diretor Participativo também previa que a utilização da orla fluvial da cidade de Oriximiná fosse destinada as atividades de turismo, esporte e lazer, o que não ocorreu.

Art. 35 A utilização da orla fluvial do município para atividades de turismo, esporte e lazer, será incentivada, desde que não comprometa a qualidade ambiental e paisagística (Plano Diretor Participativo de Oriximiná).

Pode-se apontar que o ordenamento territorial do Município de Oriximiná definido pelo macrozoneamento e zoneamento urbano presentes no Plano Diretor não contribuiu para disciplinar o uso e ocupação do solo, uma vez que o ordenamento não foi utilizado como instrumento de planejamento e gestão urbana pelos poderes competentes e muito menos respeitado pelos agentes produtores do espaço urbano.

5.2 Acesso aos Serviços e Equipamentos Urbanos

5.2.1 O Plano Diretor e a Política de Habitação

Um dos principais problemas urbanos do Brasil é que atravessa séculos sem qualquer solução concreta, é o déficit habitacional. Esse problema que acompanha a história do nosso país e, que ainda persiste de forma latente, mesmo com os “miraculosos” programas habitacionais introduzidos pelo Estado no decorrer na segunda metade do século XX e início do século XXI. O fato é que o déficit habitacional é um dos responsáveis pela pobreza da população brasileira impossibilitando o pleno gozo da cidadania e de outros direitos humanos.

É interessante evidenciar a conjuntura atual da questão da moradia no Brasil. Assim, segundo o Mistério das Cidades (2007),

- ✓ O atual déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões de moradias, sendo que 96.3% deste déficit está concentrado na população com faixa de renda de até 5 salários mínimos. (IBGE, PNAD)
- ✓ 12 milhões de unidades habitacionais caracterizam-se como moradias inadequadas, o que corresponde a quase 30% do total de domicílios do país.
- ✓ Deste déficit de moradias adequadas, 1,96 milhões de domicílios estão situados em favelas, ou seja, locais destituídos de direitos sociais básicos.
- ✓ Somente 4% dos efluentes domésticos recebem algum tipo de tratamento sanitário, o restante é lançado “in natura” no meio ambiente contaminando, principalmente, os corpos d’água superficiais e subterrâneos.
- ✓ Do déficit de saneamento ambiental, mais da metade está concentrada nas grandes cidades, em municípios com mais de 1 milhão de habitantes e regiões metropolitanas.

Contudo, é sabido, por todos, que o direito à moradia é um direito humano e necessário para a melhoria de qualidade de vida de uma população, uma vez que possibilita aos indivíduos liberdade de criar situações favoráveis a sua ascensão social. O direito à moradia foi assegurado como direito social básico pela Constituição Federal de 1988. Outro importante instrumento jurídico foi aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que em seu artigo 2º trouxe diretrizes que ressaltam o direito à moradia. Não obstante, em 2005, foi aprovada Lei Federal nº 11.124/2005 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

De tal modo, o Plano Diretor de Oriximiná (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006), também, trouxe diretrizes para a política habitacional do Município, com destaque para os artigos 39º a 42º do presente plano.

Art. 39 Para assegurar o direito à moradia ficam estabelecidas as seguintes diretrizes estabelecidas para início de cumprimento em até 2 (dois) anos da publicação desta Lei, quais sejam:

I - revisão da legislação urbanística e edilícia, com a alteração dos atuais parâmetros para parcelamento e edificação, de forma a ampliar o universo da população que hoje tem acesso ao mercado formal; **II** – inserção, obedecendo às limitações legais e territoriais, das ocupações e loteamentos irregulares no planejamento da cidade; **III** – elaboração e instituição de programas de melhoria habitacional e urbanização dos espaços urbanos degradáveis, respeitada a situação sócio-econômica da população; **IV** - promoção e estímulo de programas de regularização fundiária bem como dos de parcerias com órgãos federais, estaduais e iniciativa privada para a produção de lotes urbanizados e novas moradias, em especial, as de interesse social; **V** – elaboração do Plano Municipal de Habitação de interesse social, com o fim precípua de amenizar a situação das moradias situadas em áreas de risco; **VI** – estudo para viabilização da relocação de moradias situadas em locais impróprios e de risco, recuperando o meio ambiente; **VII** – melhorar o cadastro técnico municipal utilizando-o como subsídio para a elaboração de estudos e legislação urbanísticas que contemplará medidas que recuperem e preservem a qualidade das áreas urbanas já consolidadas.

Art. 40 Os Planos Urbanísticos Regionais (PUR) deverão criar as Zonas de Especial Interesse Social passíveis de aplicação do imposto progressivo e do parcelamento e edificação compulsória, para execução do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Art. 41 Para fins de habitação de interesse social, que busquem amparar a população de baixa renda deverão ser priorizadas:

I - a oferta de lotes urbanizados; **II** - a construção de moradias populares para realocação de moradores removidos de Áreas de Risco, de áreas não edificantes e de outras áreas de Interesse público.

Art. 42 A delimitação das Zonas de Especial Interesse Social, de acordo com os Mapas 01 e 04, em anexo, será objeto de estudo para posterior criação de lei específica.

Analizando os artigos acima, compreende-se que o Plano Diretor Participativo de Oriximiná previu a elaboração de plano municipal de habitação, entretanto, não definiu de forma clara seus objetivos, suas diretrizes e seus prazos.

Sobre a articulação entre as diferentes instâncias de governo visando a promoção de uma política de habitação, não há referências específicas e objetivas na lei do Plano. Também, não há relação dos instrumentos orçamentários municipais (PPA, LDO e LOA), com investimentos concretos na área habitacional.

A Política Habitacional ficou condicionada à planos, programas, projetos a serem elaborados posteriormente, pode-se inferir que não há autoaplicabilidade da lei do plano em relação à questão habitacional em Oriximiná.

Em resumo, podemos apontar que a Política Habitacional disposta no Plano Diretor Participativo não definiu metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões sócio-espaciais, uma vez que o direito social da moradia vai além do conceito da edificação, pois engloba o direito a infraestrutura e serviços urbanos de qualidade.

A política habitacional é instrumento para alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente, pela esfera municipal. A importância da política habitacional no desenvolvimento urbano, econômico e social das cidades relaciona-se com o processo de reprodução social do espaço urbano, em pelo menos três aspectos: social, econômico e territorial (Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2005, p. 73).

Segundo o documento elaborado pelo Ministério das Cidades denominado “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” a política habitacional brasileira “não pode ser compreendida simplesmente como política de construção de conjuntos habitacionais, reurbanização e requalificação de edificações” (2005, p.73). Assim, “seu objetivo deve ser satisfazer uma das necessidades básicas da população – um povo com carências habitacionais sérias é um povo amputado na sua capacidade de desenvolvimento e de progresso social e cultural” (2005, p.73).

Algumas ações importantes previstas no Plano Diretor Participativo não foram implementadas pelo Poder Público Municipal. Assim, entre outubro 2006 até o fechamento do presente texto, por exemplo, não foram construídas moradias populares para população que vive em áreas de risco e nem a promoção e estímulo a programas de regularização fundiária. O Poder Público Municipal, também, não elaborou o Plano Municipal de Habitação de interesse social como previa o inciso V do artigo 39º do Plano Diretor, consequentemente não resolveu e nem minimizou o problema da moradia no Município, como se observou em nossa pesquisa de campo na cidade de Oriximiná.

É necessário dar ênfase na habitação de interesse social e reverter o atual quadro de segregação sócio-espacial que existe na cidade de Oriximiná, para tanto a política habitacional deve englobar três fatores importantes: política de subsídio, política de redistribuição e política de integração social, conforme a recomendação abaixo:

Uma **política de subsídio** que consiste em o poder público mobilizar recursos para viabilizar a produção e comercialização subsidiada de habitação para população de menor renda, atendendo parcela da população que não tem condições para adquirir, locar ou arrendar uma moradia no preço de mercado; Uma **política de redistribuição** do rendimento, que facilita o acesso à habitação mediante bonificações financeiras, incentivos fiscais, subsídios de renda, entre outros, de uma parte significativa da população, que tem dificuldade cada vez maior para pagar os

preços no mercado de compra ou aluguel de imóveis; Uma **política de integração social**, que é destinada a combater os fenômenos de segregação urbana, a formação de *ghettos* na periferia das grandes cidades, os fenômenos de segregação urbana; os desequilíbrios sociais e urbanísticos, com as respectivas consequências da elevação da criminalidade e da degradação social (Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2005, p. 73-74).

Enfim, a política municipal de habitação de interesse social deve ser norteadas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, definidas no art. 2º da Lei Federal no 10.257/2001 combinadas com as diretrizes do Sistema Nacional de HIS definidas no art. 4º, II da Lei Federal no 11.124/2005.

5.2.2 O Plano Diretor e a Política de Saneamento Ambiental

Qualquer Plano Diretor que tenha a pretensão de reduzir as desigualdades sócio-espaciais da cidade, devem, então, introduzir políticas intersetoriais que englobem o saneamento ambiental, pois somente uma ação integradora e sistemática pode construir uma sociedade menos desigual em consonância com meio ambiente equilibrado, requisito essencial para que todos os indivíduos integrantes da sociedade possam desfrutar de uma vida minimamente digna. Nesse sentido, o processo de melhorias no saneamento ambiental do espaço urbano e rural, consiste, obviamente, na melhoria das condições de vida das pessoas, pois estas teriam acesso de qualidade aos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, todos esses realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, traz como diretriz da Política Urbana a garantia, dentre outros, do direito ao saneamento ambiental. O Plano Diretor de Oriximiná, também previu dispositivos para política de saneamento ambiental com destaque para os artigos 63 e 67, que tratam respectivamente do tratamento necessário ao sistema de esgoto sanitário do município; e do abastecimento de água para toda a população, ambos estabelecem diretrizes em seus incisos para que sejam alcançadas tais determinações.

Art. 63 Para a garantia da proteção dos ecossistemas aquáticos, da saúde humana e da balneabilidade das praias em todo o território municipal, a ampliação, implantação e complementação dos sistemas de esgoto sanitário conterão, no mínimo e obrigatoriamente, o tratamento secundário dos efluentes de acordo com a

Lei Orgânica do Município, observando as seguintes diretrizes que terão início para implementação em até 360 (trezentos e sessenta) dias [...]

Art. 67 Deverá ser garantido o abastecimento de água para toda a população do município, segundo a distribuição espacial da população, observadas as seguintes diretrizes a serem implementadas após 360 (trezentos e sessenta) dias da publicação desta Lei [...]. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ, 2006).

Em relação à utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (ZEIS, habitação popular, definição de princípios de uso e ocupação de acordo com a função social da propriedade, outorga onerosa do direito de construir, parcelamento compulsório, direito de preempção, transferência do direito de construir sobre perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura de saneamento, além do IPTU progressivo), e sua relação com a política de saneamento ambiental, não há informações específicas nos artigos supracitados do Plano Diretor Participativo de Oriximiná.

Sobre a articulação entre as diferentes instâncias de governo visando a promoção de uma política de saneamento, o Plano Diretor previu que o Município de Oriximiná deveria “viabilizar projetos para obtenção de recursos junto aos órgãos federais e estaduais para implementação de melhorias sanitárias nas zonas urbana e rural”.

Com relação às definições de instrumentos orçamentários municipais (PPA, LDO e LOA), e sua relação com investimentos concretos na área de saneamento ambiental não há referências específicas na lei.

É importante ressaltar, que os serviços de água e esgoto na zona urbana de Oriximiná são de responsabilidade da Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA, esta que desde o ano de 1962 é responsável pela expansão do sistema de abastecimento de água em todo o território paraense. Vale mencionar que há um contrato entre a Prefeitura de Oriximiná e a COSANPA, concedendo a esta a responsabilidade pelo sistema de abastecimento de água e rede de esgoto da cidade de Oriximiná.

No entanto, mesmo as atribuições de responsabilidade do Poder Público Municipal não saíram do papel, como por exemplo, viabilizar recursos e projetos para instalação de equipamentos que possibilitem o acesso água de qualidade. Ressalta-se que o Município de Oriximiná apresenta um déficit na questão de domicílios com água encanada, dados revelam, que no ano de 2013 cerca de 45,37 % das habitações na cidade de Oriximiná não tinham acesso a este serviço.

Como já foi mencionado o Plano Diretor de Oriximiná foi aprovado em Outubro de 2006, todavia, um ano depois, já em 2007, foi sancionada a Lei 11.445 que dispõe sobre a

Política Nacional de Saneamento Básico. Isto quer dizer que no momento da elaboração do Plano Diretor de Oriximiná, não se tinha conhecimento das novas diretrizes para o saneamento ambiental para o nosso país que foram instituídos pela nova lei. Assim, o Plano Diretor de Oriximiná não introduziu os novos mecanismos de “eficácia” presente na Lei 11.445.

De acordo com a referida Lei 11.445 de 2007, os serviços públicos de saneamento básico no Brasil são norteados de acordo com seguintes princípios:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

A criação da Lei 11.445/2007, denominada Lei do Saneamento Básico, e do Decreto 7.217/2010, regulamentou a gestão do saneamento nos municípios brasileiros, estabelecendo desde os princípios fundamentais que devem reger tal gestão às atribuições comuns e específicas de cada Ente da federação, impondo novas atribuições e prazos para suas ações.

É importante destacar que o saneamento básico está diretamente ligado à qualidade de vida da sociedade, principalmente no que diz respeito à saúde pública e ao meio ambiente. Diante disso, a Lei 11.445/2007 tem como um de seus princípios fundamentais a universalização do acesso aos serviços de saneamento, quais sejam: abastecimento de água

potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano de Saneamento Básico, uma vez que no período de 2014-2018, o acesso aos recursos orçamentários da União ou recursos de financiamentos administrados por órgão ou entidade da administração federal, só será concedido aos municípios que tiverem o referido Plano.

É nesse contexto, que o Município aprovou no final de 2013 o Plano Municipal de Saneamento Básico de Oriximiná- Lei 558/2013. Entretanto, como é recente, optamos por não emitir qualquer tipo de análise sobre esta nova lei. Todavia, os problemas relacionados ao saneamento ambiental ainda são graves no Município, principalmente, no espaço urbano de Oriximiná, conforme observamos na pesquisa de campo realizada de na cidade.

Outro problema gravíssimo relacionado ao saneamento ambiental e, que se alastra por décadas sem nenhuma solução eficaz, está relacionado ao gerenciamento dos resíduos sólidos na cidade de Oriximiná. Apesar de ser um dos principais problemas de saneamento ambiental da cidade, o Diretor Participativo de Oriximiná, institui um artigo para tentar mitigar os problemas relacionados coleta e tratamento do lixo na cidade de Oriximiná.

Art. 68 A coleta e disposição final do lixo em todo o território municipal deverá obedecer a critérios de controle da poluição e de minimização de custos ambientais e de transportes, observando as seguintes diretrizes, observado o prazo de início de implementação em até 360 (trezentos e sessenta) dias da publicação desta Lei: **I** - avaliação do impacto sobre a circunvizinhança do aterro do Paracuí com vistas à recuperação do ambiente degradado; **II** – expansão de programas especiais de coleta em áreas de difícil acesso, conforme Mapa 10 em anexo; **III** - implementação do sistema de coleta seletiva de lixo, para separação do lixo orgânico daquele reciclável, com orientação para separação na fonte do lixo domiciliar; **IV** - tratamento diferenciado dos resíduos sólidos provenientes dos serviços de saúde, desde o recolhimento nas unidades geradoras até a disposição final, ficando proibido o uso de incineradores para lixo hospitalar; **V** - implantar o aterro sanitário, promovendo a disposição adequada dos resíduos sólidos originários dos serviços de saúde(Plano Diretor Participativo de Oriximiná, 2006).

As diretrizes acima deveriam ter início em até 360 (trezentos sessenta) dias após aprovação do Plano Diretor. No entanto, passados quase oito anos, o Poder Executivo Municipal não viabilizou ações ou projetos para que essas diretrizes fossem efetivadas, isso significa que não existe programa de coleta seletiva e nem de tratamento adequado dos resíduos sólidos, também não foi implantado o aterro sanitário municipal como estabeleceu o Plano Diretor.

O descaso do Poder Público Municipal em relação à gestão dos resíduos sólidos possibilitou o surgimento de vários problemas na cidade, dentre outros, a presença de catadores de material reciclável, muitos ainda crianças e adolescentes, trabalhando em condições insalubres no lixão e nas ruas; e a disposição final inadequada de resíduos sólidos especiais, como os resíduos industriais, os hospitalares e os de construção civil como entulhos no lixão municipal (figura 14).



Figura 14 - Lixão a céu aberto na Cidade de Oriximiná

Fonte: Cassiano Lobato Paulino, maio de 2015.

Por gestão integrada de resíduos sólidos segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) entende-se como sendo:

Um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável. (BRASIL. LEI 12.305/2010).

Verifica-se que a minimização dos problemas relacionados à limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos exige esforços conjuntos dos cidadãos e da municipalidade, cabendo ao Poder Municipal, a maior parcela, já que dispõe de meios para sensibilizar a população, difundir e intensificar práticas de educação ambiental, e criar obrigações que facilitem e ajudem a manter a cidade sustentável, tornando-a um lugar melhor pra se viver.

Analisando o Plano Diretor de Oriximiná percebe-se que o presente trouxe diretrizes específicas e importantes, de modo geral, para promover universalização do saneamento básico na cidade, apesar do Plano Diretor ter sido elaborado e aprovado anteriormente a Lei 11.445 que dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, contudo conforme mencionamos, em 2013 apenas 43,57% dos domicílios da cidade de Oriximiná tinham acesso ao serviço de abastecimento de água, e no que se refere aos domicílios com esgotamento sanitário, incluindo rede geral ou fossa séptica na área urbana e rural, somente 58% dos domicílios possuíam (IGBE, 2010).

Todavia, essas diretrizes não foram implementadas pela incapacidade do Poder Municipal de tratar adequadamente a temática saneamento básico, essa incapacidade está atrelada, principalmente, pela delegação da prestação de serviços de água e esgotamento a COSANPA, essa última se mostrou ineficaz na prestação desses serviços, principalmente por não seguir as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Participativo de Oriximiná. Diante disso, podemos afirmar, que o município ao delegar responsabilidade a COSANPA desta prestação de serviço sem cobrar e exigir que esta atenda as diretrizes propostas no Plano Diretor, perde sua capacidade de planejar e de elaborar políticas públicas eficazes para melhoria do saneamento básico na cidade.

5.2.3 O Plano Diretor e a Política de Mobilidade e Transporte

O Ministério das Cidades ao apontar a importância da Política Nacional da Mobilidade Urbana, faz a seguinte definição sobre mobilidade urbana sustentável:

A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável.

A universalização do acesso à cidade só será possível com a introdução de políticas públicas corretas e eficazes no âmbito da mobilidade e do transporte. Nesse sentido, é importante que os planos diretores tragam possibilidades e alternativas para a implementação de mecanismos que possam garantir mobilidade urbana e o acesso a transporte de qualidade, assegurando, dessa forma, o direito de ir e vir.

Porém, “[...] os Planos Diretores, tradicionalmente estabelecem diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público, considerando apenas o deslocamento dos veículos e não das pessoas” (Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2005, p. 86). Essa questão pode ser claramente identificado no Plano Diretor de Oriximiná, conforme consta no Título V- Das Diretrizes Setoriais -, observe:

CAPÍTULO V

DO TRANSPORTE E SISTEMA VIÁRIO, HIDROVIÁRIO E AEROVIÁRIO

Art. 59 Para elaboração do Plano Diretor de Transportes do Município ficam estabelecidas as seguintes diretrizes a terem início de implementação em até 360 (trezentos e sessenta dias) da publicação desta Lei: **I** - priorização da circulação de pedestres, garantidos os espaços a eles destinados nas principais vias de circulação, através da regulamentação do uso dos passeios e da implantação de sinalização horizontal e vertical; **II** - planejamento e operação da rede viária com o estabelecimento da hierarquização das vias, para sua utilização prioritária para o transporte público de passageiros, definido, quando couber, faixas exclusivas; **III** - estabelecimento de mecanismos para controle da velocidade dos veículos nas vias principais;

IV - definição da rede estrutural da cidade; **V** – indicar e articular junto aos órgãos competentes melhorias necessárias na estrutura viária, hidroviária e aeroviária existente com vistas a resolver os problemas dos corredores congestionados e pontos críticos de tráfego; **VI** - estabelecimento de projetos de alinhamento (PA), que deverão ser incorporados aos novos projetos de parcelamento, com vistas à integração e à adequação hierárquica da estrutura viária; **VII** - estabelecimento de projetos de alinhamento (PA) para as rodovias, de forma a permitir nos trechos definidos como centros de atividades por esta lei a implantação de vias paralelas de serviço, de tráfego lento, independentes das faixas de tráfego rápido de passagem; **VIII** - elaboração de planos de ação para situações de emergência; **IX** - ampliação, melhoria e manutenção permanente do sistema de comunicação visual de informação, orientação e sinalização nas vias, acompanhando os avanços tecnológicos; **X** - estímulo a implantação e consolidação de estacionamentos de veículos na periferia dos centros de comércio e serviços, integrados ao sistema de transporte coletivo; **XI** – promoção de estudo técnico para posterior definição das ciclovias a serem implantadas, como complementação do sistema de vias de transporte; **XII** - análise e monitoramento das atividades existentes geradoras de tráfego quanto aos impactos sobre o sistema viário, para sua adequação às condições de fluidez das vias;

XIII – promover estudos para a regularização do transporte hidroviário municipal e intermunicipal presentes no Município, respeitadas as devidas competências organizacionais; **XIV** - adequação da oferta de transporte à demanda atual e projetada, procurando aproveitar seus efeitos indutores e compatibilizar a acessibilidade local às propostas de uso e ocupação do solo; **XV** - estímulo ao uso do transporte coletivo sobre o individual, orientando neste sentido os investimentos públicos e privados, tendo em vista democratizar o sistema viário; **XVI** - estímulo à implantação de sistema integrado de transportes; **XVII** - melhoria dos terminais rodoviários existentes e criação de novos, com vistas à implantação do sistema integrado de transportes; **XVIII** - implantação de infra-estrutura de drenagem e pavimentação nas vias onde se faça necessária o transporte público; **XIX** - estabelecimento de medidas que levem ao disciplinamento do tráfego, em especial dos pontos de carga e descarga, de entrada e saída de colégios e dos estacionamentos irregulares; **XX** - definição de rotas para cargas perigosas; **XXI** - estímulo à adaptação dos veículos automotores a padrões de operação que reduzam as emissões

de gases poluentes, resíduos em suspensão e poluição sonora; **XXII** - estímulo à utilização e distribuição de gás natural em postos de abastecimento.

Art. 60 As diretrizes aqui fixadas para os Planos Municipal de Transportes deverão ser igualmente respeitadas na elaboração dos Planos Urbanísticos Regionais.

Art. 61 O Município deverá envidar esforços para uma ação integrada com outros órgãos federais e estaduais que busque a municipalização da gestão do sistema viário, hidroviário, aeroviário e dos transportes da cidade.

Art. 62 O Município deverá estabelecer ação conjunta com o órgão responsável pelo licenciamento dos veículos, de forma a viabilizar ações fiscais municipais no disciplinamento do trânsito.

Analisando os artigos que abordam a política de mobilidade e transportes supracitados, compreendemos que os mesmos são bastante genéricos e não dão prioridade ao deslocamento das pessoas e sim de bens e mercadorias. Outro problema, é que não há indicação de como alcançar tais metas e diretrizes, as quais são remetidas à criação de programas e projetos específicos. Dessa forma, o grau de eficácia dos mesmos fica limitado, assim como a autoaplicabilidade da lei.

Sobre a articulação entre as diferentes instâncias de governo visando à promoção de uma política de mobilidade e transporte: o Município de Oriximiná “deverá envidar esforços para uma ação integrada com outros órgãos federais e estaduais que busque a municipalização da gestão do sistema viário, hidroviário, aeroviário e dos transportes da cidade” (Art. 61 do Plano Diretor Participativo de Oriximiná). Não há qualquer tipo de fiscalização quanto aos sistemas viário, hidroviário e aeroviário do município. O município responsabilizou-se pela gestão municipal do sistema viário, contudo não obteve êxito, devido a falta de qualificação dos agentes de trânsito municipais que estavam a frente do órgão de fiscalização municipal de trânsito, COMTRAN, no de 2013 a população oriximinaense revoltou-se frente ao órgão, levando a destruição da sede deste (figura 15) e por conseguinte levando a inatividade desta gestão municipal.



Figura 15 - Destruição da Sede Municipal do COMTRAN na cidade de Oriximiná Pará 2013.

No que diz respeito às definições relativas aos instrumentos orçamentários municipais (PPA, LDO e LOA), e os investimentos concretos na área de mobilidade e transporte não há referências específicas na lei. Além disso, não foi estabelecimento o plano municipal de mobilidade e nem a instituição de fundo específico de mobilidade e transportes.

Mesmo com todos esses estraves para efetivação da política de mobilidade e transportes via Plano Diretor Participativo de Oriximiná que foram mostrados anteriormente. Uma diretriz relativamente simples prevista no plano não saiu da gaveta, isto é, não foi promovido um estudo técnico para definição de ciclovias na cidade Oriximiná.

Segundo Born,

A cidade idealizada se constrói paulatinamente a partir da cidade existente, com a definição do padrão de mobilidade eficiente no consumo de espaço viário, de tempo, de deslocamento e de energia e que minimize a emissão de poluentes e o risco de acidentes de trânsito. (2011, p.158).

A presente autora, que é engenheira especialista em gestão em transporte público e diretora do Instituto Ruaviva. Também aponta que a política de mobilidade urbana deve contribuir para:

- **Uma cidade mais equânime:** onde os benefícios do desenvolvimento urbano sejam democraticamente distribuídos, e o ônus, minimizado.
- **Uma cidade mais justa e democrática:** prioridade do coletivo sobre o individual.

- **Uma cidade mais saudável:** sem poluição sonora e atmosférica e que favoreça a saúde dos cidadãos.
- **Uma cidade mais acessível:** sem congestionamentos e onde se potencializemos transportes públicos e os modos menos agressivos ao meio ambiente, para que o tempo e o deslocamento dos cidadãos se ajustem melhor as necessidades da população em relação às viagens para os locais de trabalho, estudo, serviços, lazer, etc.
- **Uma cidade mais próxima:** onde se garanta o acesso aos serviços necessários da vida cotidiana, aproximando os bairros e reduzindo o número de deslocamentos forçados a lugares distantes.
- **Uma cidade mais habitável:** onde os lugares públicos de convivência (praças, parques, jardins, etc.) se regenerem e aumentem em número e em dimensão, proporcionalmente aos destinados ao tráfego de veículos, e se produza uma mudança na atual cultura de utilização do automóvel, com maior respeito às leis de circulação (fila dupla, obstrução de acesso, ocupação de passeios, etc).
- **Uma cidade “eco-ativa”:** envolvida e respeitosa com os objetivos globais de redução das emissões de gases nocivos e com a redução do impacto sobre a atmosfera e mudança do clima global.
- **Uma cidade segura:** onde se reduza progressivamente os acidentes de trânsito e se proteja o transporte coletivo e os modos não motorizados.
- **Uma cidade mais próspera:** onde o modelo de transporte possibilite uma circulação econômica eficiente de trabalhadores, consumidores, valores e mercadorias, que resulte em um fator de atração para empresas, facilitando a geração de empregos na cidade.
- **Uma cidade participativa:** onde se aplique a cidadania às pessoas, organizações e instituições, para que esses agentes decidam o modelo ideal de transporte e de cidade, definindo e executando ações locais e colaborando, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento de uma nova e imprescindível cultura participativa entre os agentes sociais e institucionais (BORN, 2011, p. 158-159).

Nesse sentido, a política setorial de mobilidade urbana e transportes estabelecida via Plano Diretor Participativo de Oriximiná traz inúmeras falhas de legislação, o que provavelmente inutilizou o plano, além do mais, as possíveis diretrizes que poderiam ser efetivadas sem maiores alardes não foram implementadas pelo descompromisso que o Poder Público Municipal teve para com a efetividade do Plano Diretor. Consequentemente durante esses oito anos de plano, poucas ações foram desenvolvidas com o objetivo de propiciar aos munícipes o acesso justo à mobilidade urbana dificultando assim, o direito de ir e vir.

De acordo com a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em seu Art. 18, são atribuições dos municípios:

- I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Portanto, o município tem autonomia para planejar e gerir programas, projetos, ações, sobre mobilidade urbana e transportes, com a intenção de torna a cidade mais acessível, justa e democrática, nesse sentido, a efetividade do Plano Diretor Participativo de Oriximiná seria uma ferramenta importante para vislumbrar estratégias que possibilitem o direito à cidade.

5.3 O Sistema de Gestão e Participação Democrática

No Brasil, a Constituição brasileira no artigo 1º, parágrafo único, deixou fulgente que o poder emana do povo e é exercido de forma direta e indireta por meio de representantes eleitos. Nesse contexto, gestão democrática participativa deve ser instituída em todos os municípios brasileiros.

O Plano Diretor Participativo de Oriximiná atendendo as recomendações do inciso II do artigo 2º e dos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, estabeleceu que a gestão democrática Municipal seria da seguinte forma:

Art. 102 O Poder Executivo instituirá, num prazo de 02 (dois) anos a contar da publicação desta Lei, o Sistema Permanente de Planejamento e Desenvolvimento Municipal que garantirá a elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento deste Plano Diretor e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos e serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como parte de modo de gestão democrática para a concretização das funções sociais da cidade.

§ 1º A política de Gestão Democrática Municipal tem por objetivo a reestruturação da máquina administrativa buscando implementar eficiência, qualificação profissional e otimização dos processos de Gestão segundo as seguintes diretrizes:

- I** – fortalecimento e reorganização do setor de planejamento Municipal;
- II** – integração de todos os instrumentos de Gestão Municipal;
- III** – aumento da capacidade profissional dos servidores através de um programa de capacitação e/ou reciclagem continuado;
- IV** – implementação efetiva e integrada do Sistema de Planejamento Municipal;
- V** – garantia da participação da sociedade nos termos da presente Lei;
- VI** – implementação do Núcleo Municipal de Planejamento como órgão gerenciador da Política Municipal de Planejamento.
- VII** – criação do Plano Municipal Continuado de Capacitação Profissional de Servidores no prazo de 01 (um) ano a contar da publicação desta Lei.
- VIII** – criação da Gerência Integrada dos Planos e Conselhos Municipais para dinamizar a atuação conjunta dos setores da administração municipal em até 02 (dois) anos a partir da publicação desta Lei.

Assim, o Plano Diretor de Oriximiná previa uma gestão democrática, onde o objetivo era reestruturar a máquina pública municipal, porém o presente mecanismo não saiu do papel,

ou melhor, da gaveta, uma vez que não foi criado o Sistema Permanente de Planejamento e Desenvolvimento Municipal como previa o plano, observa-se que caso o Sistema tivesse sido criado, integraria todos os instrumentos de gestão do governo municipal e, por conseguinte garantiria a participação da população oriximinaense nas decisões sobre a cidade.

No Plano Diretor de Oriximiná também foi instituído o Conselho Municipal da Cidade- COMCID, importante colegiado que deveria reunir representantes do poder público e da sociedade civil, com a finalidade de efetivar a democratização do planejamento e gestão urbana de Oriximiná. Contudo, identificou-se que tal Conselho está inativo, não sendo identificado em nenhum momento a sua participação na gestão Municipal, nem sequer na organização da Conferência Municipal da Cidade, visto que essa foi promovida pela última vez em 2013 pela Secretaria de Ação Social de Oriximiná sem a participação efetiva do COMCID.

Art. 104 Fica criado o Conselho Municipal da Cidade — COMCID, órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura da administração pública municipal, conforme suas atribuições, tendo por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social e integração das políticas fundiária e de habitação, de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana.

§ 1º O Conselho Municipal da Cidade é parte integrante do Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e do Sistema Permanente de Planejamento e Desenvolvimento Municipal, e ficará vinculado funcionalmente ao Órgão Gestor da Política Urbana Municipal.

§ 2º O Plenário do Conselho Municipal da Cidade será composto de 22 (vinte e dois) membros titulares e de 22 (vinte e dois) membros suplentes, respeitando a seguinte proporcionalidade entre os segmentos, estabelecida pela Conferência Nacional das Cidades para o Conselho Nacional das Cidades: 07 (sete) representantes indicados pelo Poder Executivo das Secretarias Municipais, de acordo com a resolução nº 13 de 16 de junho de 2004; 02 (dois) representantes indicados pelo Poder Legislativo; 05 (cinco) representantes indicados pelos Ong's, movimentos sociais e populares; 02 (dois) representantes indicados pelo Segmento empresarial; 02 (dois) representantes indicados pelos Trabalhadores por meio de suas entidades sindicais; 02 (dois) representantes indicados pelos Conselhos Municipais;

01 (um) representante indicado pelas Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas; 01 (um) representante indicado pelas Comunidades Tradicionais.

Segundo o Artigo 104º do Plano Diretor, o COMCID teria o caráter consultivo e deliberativo. No entanto, quando analisado as suas atribuições presentes no inciso 3º, o COMCID se mostra apenas um colegiado propositor de recomendações, em outras palavras, da forma como foram elaboradas as suas atribuições, o presente colegiado perde seu poder de deliberar sobre as principais decisões da cidade, e se mostra apenas como um colegiado opinativo, como vemos a seguir:

§ 3º No cumprimento de suas finalidades, são atribuições do Conselho Municipal da Cidade -COMCID:

I - Propor, debater e aprovar diretrizes para a aplicação de instrumentos da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais em consonância com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades.

II - Propor, debater e aprovar diretrizes e normas para a implantação dos programas a serem formulados pelos órgãos da administração pública municipal relacionados à política urbana.

III - Acompanhar e avaliar a execução da política urbana municipal e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos.

IV - Propor a edição de normas municipais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de criação e de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano.

V - Emitir orientações e recomendações referentes à aplicação da Lei Federal 10.257/2001 - "Estatuto da Cidade" e demais legislação e atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano municipal.

VI - Propor aos órgãos competentes medidas e normas para implementação, acompanhamento, avaliação da legislação urbanística, e em especial do Plano Diretor.

VII - Sugerir eventos destinados a estimular a conscientização sobre os problemas urbanos e o conhecimento da legislação pertinente, e a discutir soluções alternativas para a gestão da Cidade, bem como outros temas referentes à política urbana e ambiental do Município.

VIII - Propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos municipais de impacto sobre o desenvolvimento urbano.

IX - Promover mecanismos de cooperação entre os governos da União, Estado, e os municípios vizinhos e a sociedade na formulação e execução da política municipal e regional de desenvolvimento urbano.

X - Promover a integração da política urbana com as políticas sócio-econômicas e ambientais municipais e regionais.

XI - Promover a integração dos temas da Conferência das Cidades com as demais conferências de âmbito municipal e regional.

XII - Dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões.

XIII - Convocar e organizar a cada dois anos a etapa preparatória municipal da Conferência Nacional das Cidades.

XIV - Propor a realização de estudos, pesquisas, debates, seminários ou cursos afetos a política de desenvolvimento urbano.

XV - Opinar sobre todos os assuntos que lhe forem remetidos, pela sociedade civil organizada e pelo Poder Público, relativos à política urbana e aos instrumentos previstos no Plano Diretor.

XVI - Elaborar e aprovar o regimento interno e formas de funcionamento do Conselho e das suas Câmaras Setoriais.

A intenção não é invalidar as diretrizes do COMCID, visto que a criação do colegiado já sinaliza alternativas para a implementação da participação social na política urbana. O grande problema que é que o presente colegiado não participou das decisões importantes para o desenvolvimento da cidade. Assim, a sua atuação não teve nem o caráter deliberativo e nem consultivo, simplesmente ficou de fora das políticas públicas que nortearam o planejamento e gestão urbana em Oriximiná.

Considerando que a função do Conselho é formular e coordenar a implementação de uma política pública, a primeira questão é sobre o procedimento para a sua criação. Para a Administração Pública ser obrigada a executar as decisões do Conselho, a sua

criação deve ser por meio de lei, à qual cabe estabelecer as competências e as matérias objeto de deliberação, evitando conflitos de competência com os órgãos da Administração responsáveis pelo setor.

A questão da legalidade é fundamental para garantir a eficácia e o funcionamento dos Conselhos, pois a Administração Municipal somente ficará obrigada a respeitar as decisões do Conselho se houver previsão legal estabelecendo essa determinação (CÂMARA dos Deputados, 2002, p.209).

Em relação à gestão orçamentária do Município, o Plano Diretor de Oriximiná não define prioridade para investimentos e não possui uma relação direta com o orçamento municipal. O princípio que rege sobre a gestão orçamentária no Plano Diretor de Oriximiná, está inserido no Art. 107º, parágrafo único, pelo qual a gestão orçamentária deve ser participativa com a “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”, porém, o plano não dá maiores orientações e diretrizes sobre o formato de funcionamento desses mecanismos.

Art. 107 Para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: **I** – Conselho Municipal da Cidade, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais; **II** – Conselho Municipal de Meio Ambiente, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais; **III** - debates, audiências e consultas públicas; **IV** - conferências sobre assuntos de interesse urbano e ambiental; **V** - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; **VI** – acesso às informações disponíveis; **VII** – encontros locais e de Câmaras Temáticas, a serem promovidos periodicamente pelos órgãos municipais responsáveis; **VIII** – integração dos conselhos de políticas setoriais no Conselho Municipal da Cidade — COMCID.

Parágrafo único. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea ‘i’ do inciso I do art. 14 desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

O Plano Diretor Participativo de Oriximiná se restringiu a diretriz estabelecida no Art.44º do Estatuto da Cidade, isto é, não instituiu outros mecanismos de democratização do processo de formulação do orçamento, como por exemplo, debate e aprovação prévia no Conselho Municipal da Cidade - COMCID, antes da proposta orçamentária do poder executivo ser encaminhada à Câmara Municipal de Oriximiná. Outro mecanismo inovador para democratização da elaboração do Plano Plurianual seria a obrigatoriedade de realização de Conferência Municipal para aprovação do presente, como definido a seguir:

O controle da Administração Pública, da gestão das políticas públicas, da destinação e utilização dos recursos públicos, de medidas que priorizem investimentos na área social para reverter o quadro da desigualdade social, deve ser efetuado pelas instituições que representam o cidadão, com base no sistema da

democracia representativa, ou de forma direta com base no sistema da democracia participativa ou direta (CÂMARA dos Deputados, 2002, p.205).

Um dos elementos importantes do orçamento participativo está no fato, que a sociedade se beneficia político-pedagogicamente, isto é, adquire maior consciência de seus direitos e, por conseguinte, alimenta na população o espírito crítico e participativo.

Além disso, o orçamento participativo pode ser tornar um instrumento contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público, colabora também, para construção de uma infraestrutura urbana necessária que atenda de fato aos interesses da população. Sendo assim, facilita a criação e ampliação de espaços democráticos, do controle social sobre os gastos do município.

É importante lembrar que existem vários entraves para participação popular quando da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, no Município de Oriximiná.

Dentre esses entraves, destacamos o problema da desigualdade social, conforme já mencionado anteriormente, a desigualdade tem aumentado consideravelmente nas últimas duas décadas em Oriximiná.

[...] a problemática da desigualdade tem a ver com as dificuldades para participação voluntária inerentes às condições de vida da população mais pobre. Participar de assembleias e reuniões não se faz sem custos (financeiros, de locomoção e de tempo), e exige, também, capacidade de articular demandas com desembaraço e argumentar e negociar com autoconfiança. Os recursos de que os pobres dispõem para fazer face a esses custos e necessidades são, por definição escassos. Ultrapassar ou compensar essas dificuldades é algo que não depende do Estado, muito menos somente o Estado local, mas este pode contribuir, significativamente, para reduzir os empecilhos. Uma vez enxergando e levando a sério os problemas, o Estado pode colaborar de várias maneiras: por exemplo, formatando os esquemas participativos de modo a que custos de transporte sejam eliminados ou onerem o menos possível os participantes, e adequando os dias e horários de reuniões às possibilidades reais da população trabalhadora. Além disso, dispositivos podem ser acionados, e cuidados devem ser tomados também para minorar eventuais dificuldades ligadas à capacidade de articular demandas com fluência e autoconfiança (o que pode ser enfrentado com o auxílio de oficinas e minicursos, que contribuam para fazer com que os mais pobres não se sintam intimidados), a deficiências físicas (como a surdez, que pode ser neutralizadas mediante o oferecimento de intérpretes para surdos-mudos) e aos encargos e atribuições de mães com filhos pequenos (para os quais podem ser providenciadas esquemas de *babysitting* e entretenimento durante as reuniões) (SOUZA, 2006b, p. 411).

Durante a pesquisa de campo, identificou-se que a ineficácia dos mecanismos que viabilizariam alternativas e possibilidades para a implementação de uma gestão democrática e participativa em consonância com o Plano Diretor Municipal, se deve principalmente pela

tendência autoritária e centralizadora do Poder Executivo de Oriximiná, bem como uma apatia do Poder Legislativo Municipal quanto as medidas necessárias para a implantação de fato do Plano Diretor de Oriximiná. Não podemos deixar de mencionar a parcela de responsabilidade pertencente a população, pois como não há uma cobrança efetiva desta para que o Plano Diretor seja implementado, tanto o Poder Executivo, quanto Legislativo Municipal

6 A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA.

Durante a pesquisa de campo com os agentes sociais da cidade, isto é, com representantes do poder executivo, poder legislativo, poder judiciário e movimentos sociais, procurou-se analisar a efetividade da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo de Oriximiná. Para tanto, foram aplicados questionários (em anexo) para os agentes sociais da cidade, com as seguintes perguntas: O que é o Plano Diretor? Para que serve o Plano Diretor? Quais são consequências do uso do Plano Diretor Participativo sobre cotidiano da cidade? O senhor (a) já fez uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná?

Em relação às perguntas acima, encontramos as seguintes respostas dos agentes sociais da cidade:

Quadro 15 – O que é o Plano Diretor?

INSTITUIÇÃO	RESPOSTAS
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	É um instrumento legal que institui diretrizes ao município para o seu desenvolvimento.
Coordenadoria Municipal de Habitação	O plano diretor é uma instrumento básico para a implantação e implementação da política de desenvolvimento urbano, que norteia a gestão e o planejamento de um município.
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	É o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano de qualquer município.
Coordenadoria Municipal de Transito	O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município.
Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos e Taxistas.	É um conjunto de estudos que visa diagnosticar a real situação social, econômica, política, cultural e ambiental do nosso município.
Associação dos Deficientes de Oriximiná	É um instrumento de planejamento da estrutura urbana e da rural.
Sindicato dos Mototaxistas	O plano diretor é o instrumento básico da Política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme prevê as disposições constitucionais, visando ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tais preceitos são fortalecidos pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001).
Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná	É uma lei que foi aprovada e que serve para melhorar a vidas de todas as pessoas de Oriximiná. Me lembro, que fomos convidados para algumas audiências públicas no de 2006. Depois disso nunca mais ouvi falar.
Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná.	Entrei esse ano na colônia e sinceramente nunca falamos sobre esse tal plano diretor.
União Nacional Por Moradia/Oriximiná	É o principal instrumento da política urbana de um município. Foi o governo Lula, por meio do Ministério das Cidades que impulsionou a construção democrática desses planos no Brasil. Oriximiná tem plano, só que não é usado em nada. Nós sempre lutamos por isso.

Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico	O Plano Diretor é Lei que visa ordenar o crescimento urbano de uma cidade. Ou seja, visa cumprir a função social do solo urbano.
Coordenadoria Municipal de Turismo	Vamos dizer que o plano diretor é uma ferramenta para auxiliar nas políticas públicas, que são desenvolvidas na cidade.
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná	Sei muito pouco. Na minha opinião é uma norma que ajuda no planejamento da nossa cidade, para evitar o crescimento desordenado e para melhorar a vida das pessoas.
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Oriximiná	O plano diretor serve para cidade, nossa sede é na cidade, mais nós trabalhamos com a pessoas da zona rural, por isso não sabemos nada desse plano diretor. Uma vez chegamos até ir em uma reunião sobre isso, faz muito tempo.
Vereador A	É uma das principais leis do município, uma vez tem como finalidade cumprir com a função social da terra.
Vereador B	Podemos dizer que o plano diretor é o instrumento básico da gestão municipal, no que diz respeito ao planejamento da zona urbana.
Vereador C	Ele é responsável por ordenar crescimento urbano da cidade. O plano diretor é uma lei que visa melhorar a vida das pessoas.
Vereador D	É uma lei que todo município com mais de 20 mil habitantes deve ter, nós temos um plano diretor que nunca foi usado pelo poder público Municipal. Segundo o Estatuto das Cidades, o plano diretor deve proporcionar aos habitantes da cidade o direito habitação, segurança, saneamento básico, meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, essa lei de cumprir a função social da terra e da propriedade.

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo no período de maio a junho de 2014.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Analisando as respostas, percebemos que a maioria dos agentes sociais da cidade, de modo geral, sabem o que é o plano diretor. Entretanto, esse questionamento não teve a intenção de encontrar uma definição consensual ou um conceito pronto e acabado do que seja o plano diretor, e sim, mensurar o grau de familiaridade com o presente instrumento.

A maioria dos agentes sociais da cidade sabe da existência do plano diretor e de sua importância para cidade, assim, evidenciou-se um nível de familiaridade bem expressivo, uma vez que a maioria das respostas apontam que o plano diretor seria um “instrumento ou lei para planejar a cidade”. De tal modo, acreditamos que já houve um avanço em Oriximiná no que diz respeito ao acesso a informação dos instrumentos jurídicos e políticos que norteiam o planejamento e gestão urbana.

Ainda, analisando o grau de familiaridade dos agentes sociais da cidade com o plano diretor, indagou-se aos entrevistados a seguinte questão: Para que serve o plano diretor? As respostas podem ser vista na íntegra no quadro a seguir.

Quadro 16 - Para que serve o Plano Diretor?

INSTITUIÇÃO	RESPOSTAS
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	O Plano Diretor é um instrumento muito importante de planejamento do município.
Coordenadoria Municipal de Habitação	O Plano Diretor estabelece diretrizes para o desenvolvimento de um município, nas políticas públicas de saúde, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer, meio ambiente, saneamento, mobilidade e trânsito, ou seja, toda a administração e gestão pública, tendo como objetivo melhorar a qualidade de vida da população.
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Ordenar o desenvolvimento do município, monitorando a qualidade de vida, em função do planejamento urbano, que permite preservar o meio ambiente, o patrimônio cultural, paisagístico e arqueológico do município.
Coordenadoria Municipal de Trânsito	O Plano Diretor serve para orientar atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbanos e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.
Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos e Taxistas.	Serve para definir diretrizes; para solucionar os problemas num período de tempo estabelecido.
Associação dos Deficientes de Oriximiná	Serve para ajudar garantir o direito de todas as pessoas como verdadeiros cidadão, isto é o direitos chamados acessibilidade, isto é onde conselho discuta e planeja a estrutura da cidade em parceria com as entidades não governamental.
Sindicato dos Mototaxistas	A Constituição Federal em seu art. 182, § 1º determina que o Plano Diretor deva ser objeto de lei. Sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor, é um documento que tem prerrogativas legais para levar a discussão e fomentar estratégias para melhorar a qualidade de vida dos munícipes tanto na zona urbana como na zona rural, nos âmbitos físicos(territorial) social, econômico, político e administrativo.
Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná	Serve para planejar as vidas dos moradores da cidade, pois na cidade existe muitos problemas, como criminalidade, falta de médicos, desemprego, falta de água e luz também.
Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná.	Não sei para que sirva esse plano.
União Nacional Por Moradia/Oriximiná	Serve para orientar o Prefeito em suas ações de planejamento urbano, assim garantir que os habitantes da cidade tenham uma boa qualidade de vida, principal com moradias dignas e bem localizadas.
Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico	O Plano Diretor tem várias finalidades, todas congregam para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Pois quando há o ordenamento da cidade, a cidade cresce de forma sustentável, com água de qualidade, esgoto tratado e sem há existência de lixões a céu aberto.
Coordenadoria Municipal de Turismo	Sem o plano diretor não teríamos uma cidade sem planejamento, ele serve então para planejar a cidade em todos os seus aspectos. Que pena que pouco olhamos para o plano diretor de nossa cidade.
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná	Serve para planejar a cidade e de forma democrática, coisa que não acontece em Oriximiná. Para melhorar a qualidade de vida das pessoas.
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Oriximiná	A cidade tem muitos problemas principalmente falta de moradia para quem precisa, como as pessoas que vem da zona rural. Esse plano deve melhora a cidade, construído casa para quem precisa.
Vereador A	Essa lei serve para enfrentarmos os problemas graves da nossa cidade, principalmente na questão habitacional. Sem o cumprimento da mesma, assim cidade cresce de forma desordenada.
Vereador do B	Todo município deve fazer cumprir seu Plano Diretor, pois ele serve para o Gestor municipal a planejar melhor a cidade e as melhorar a qualidade de vida

	dos habitantes.
Vereador C	Serve para melhorar a vida das pessoas da zona urbana, pois é uma lei municipal que estabelece diretrizes para o crescimento da cidade, determinando o que pode e o que não pode ser feito em cada parte da cidade de Oriximiná.
Vereador D	O Plano diretor serve para organiza o crescimento e o funcionamento da cidade, em Oriximiná poucos são aqueles que usam o plano diretor. Lembro que sua construção aqui em Oriximiná envolveu várias audiências aqui na Câmara.

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo no período de maio a junho de 2014.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Analisando as falas acima (quadro 20), conclui-se que não houve um padrão claro de respostas. Todavia, através dessa diversidade de respostas, percebe-se que parte significativa dos agentes sociais da cidade aponta, em síntese, que o plano diretor serve: “como instrumento de planejamento para melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade”. Observa-se também, que as respostas estão de certa forma, em consonância com o Estatuto da Cidade, uma vez que o mesmo sinaliza que o Plano Diretor serve como instrumento jurídico e político para definir a função social da cidade e da propriedade, assim, teoricamente, melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade. Deste modo, segundo o Ministério das Cidades (2005) o plano diretor deve

[...] definir a função social da cidade e da propriedade, e com isso conseguir soluções para os problemas que afligem os moradores das cidades brasileiras que cresceram de forma excludente e desequilibrada, penalizando principalmente a população mais pobre e destruindo o meio ambiente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.73).

Chama a atenção às respostas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná. A primeira afirmou que “O Plano Diretor é um instrumento muito importante de planejamento do município” e o segunda respondeu “Não sei para que sirva esse plano”. Por que essas respostas nos chamaram atenção?

No caso da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, percebe-se uma visão um tanto limitada do Plano Diretor, uma vez que esta Secretaria teria a responsabilidade de conduzir as políticas públicas para cidade, isto é, desenvolver um processo permanente e contínuo de acompanhamento e aprimoramento da legislação relativa ao planejamento e gestão urbana, inclusive as relativas ao Plano Diretor. Assim, deveria, obrigatoriamente, conhecer por completo para que serve o plano diretor, e não resumi-lo ao um simples “instrumento importante de planejamento do município”. É bom lembrar, que o Plano Diretor de qualquer município brasileiro deve servir, entre outros, para definir a função social da cidade e da propriedade.

Em relação à Colônia de Pescadores Z-41, compreende-se que ainda são muitos aqueles que desconhecem os instrumentos jurídicos e políticos de planejamento e gestão urbana, como é o caso do Plano Diretor, entretanto, não cabe aqui aprofundar os motivos que levaram a tal desconhecimento, e sim compreender que se faz necessário e urgente instituir mecanismos para democratizar o acesso ao Plano Diretor de Oriximiná, na perspectiva de fazer deste uma ferramenta que promova o desenvolvimento sócio-espacial e propicie o direito à cidade.

Vale ressaltar que o Plano Diretor Participativo de Oriximiná no artigo Art. 38 traz recomendações sobre atividade pesqueira no município, vejamos:

Art. 38 Com vistas ao estabelecimento de bases para a exploração racionalizada dos recursos pesqueiros, de forma equilibrada socialmente e preservando o meio ambiente, o Município deverá, em até 2 (dois) anos da publicação desta Lei:

I – apoiar programa de apoio à formação de infra-estrutura de suporte da pesca e da comercialização de pescado;

II – implementar monitoramento para preservar o direito das comunidades pesqueiras ao seu espaço vital, fortalecendo os acordos de pesca;

III - apoiar programas, em especial voltados à pesca de pequena escala com vistas à aquisição de seus insumos essenciais e ao melhoramento da infra-estrutura própria, inclusive de acesso e atracação de barcos;

IV – atuar, em conjunto com o Estado e União, para a conservação dos recursos pesqueiros.

Quando as instituições, no caso a Colônia de Pescadores Z-41, não têm informação e acesso ao Plano Diretor, fica mais difícil lutar por aquilo a que têm direito. Assim, o conhecimento da legislação sempre é importante e fundamental, somente de tal modo podemos fazer com que nossos direitos sejam respeitados.

Durante a pesquisa, os agentes sociais da cidade, também foram questionados sobre as consequências do uso do Plano Diretor sobre o cotidiano da cidade. As respostas podem ser conferidas no quadro abaixo.

Quadro 17 - Quais são as consequências do uso do Plano Diretor Participativo sobre o cotidiano da cidade?

Instituição	Respostas
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	Teríamos uma cidade planejada adequadamente.
Coordenadoria Municipal de Habitação	Consideramos que a devida utilização avançaremos de um município que apresenta incapacidade administrativa para um município instrumentalizado administrativamente, com leis, planos, e controle social, que poderá garantir o desenvolvimento socioeconômico da população.
Secretaria Municipal de Meio	A melhoria da qualidade de vida, uma vez que o aparelhamento do

Ambiente	Estado é responsável por fazer cumprir as leis.
Coordenadoria Municipal de Transito	Melhora o atendimento das necessidades de saúde, educação, desenvolvimento social, abastecimento, esporte, lazer e turismo dos munícipes, bem como o direito a livre expressão religiosa e garantindo o bem-estar dos munícipes e também pode alterar a dinâmica imobiliária, valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdade.
Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos e Taxistas.	Nenhuma, pois o mesmo não foi aplicado na prática.
Associação dos Deficientes de Oriximiná	É garantido o direito de vir e vim, com segurança, e não como cidade de Oriximiná vem sendo estruturada. Onde vimos construção de calçadas construídas de forma desordenada, com isso facilitando acidentes, outras as portas dos logradouros que vem dificultando os direitos das pessoas com deficiências, principalmente os cadeirantes.
Sindicato dos Mototaxistas	O Plano Diretor no município não foi realizado e dessa maneira as políticas públicas não foram implementadas e assim houver um descompromisso total em a sociedade Oriximinaense. Com o resultado a qualidade de vida descaso notório e não cumprimento da Lei.
Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná	Essa lei não melhorou em nada a vida da população, acho que ninguém usou ela para nada. A consequência é uma cidade sem planejamento, onde tudo pode.
Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná.	Não sei sobre a consequência dessa lei, o prefeito não respeita as leis aqui em Oriximiná.
União Nacional Por Moradia/Oriximiná	A consequência é o crescimento desordenado, sem moradia digna e o aumento da violência na cidade, pois já sugeriram várias ocupações na cidade, pois tem muita terra ociosa, que não cumpri a função social da propriedade. O poder executivo é omissivo, ele não efetivou o plano diretor. Por isso, que os moradores de Oriximiná, querem que ela saia.
Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico	A consequência do não cumprimento da lei que instituiu plano diretor é uma cidade deteriorada, isto é, sem planejamento, principalmente na área ambiental. Ainda temos problemas sérios, como é o caso do lixo a céu aberto.
Coordenadoria Municipal de Turismo	O plano diretor foi criado para minimizar o caos no município principalmente cidade, só que em Oriximiná infelizmente a lei não pegam. A consequência do não uso dessa lei é crescimento desordenado em todos os setores, pois pelo que saiba nenhuma secretaria fez uso do plano diretor. É uma lei que só tem no papel.
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná	Muita violência, criminalidade, desemprego e falta de trabalho e moradia para os trabalhadores, esse são o que padecem, pois essas leis não efetivadas, só ficam na gaveta.
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Oriximiná	Essas leis que o prefeito e os vereadores fazem só valem para cidade, ninguém faz lei para zona rural, para agricultura familiar, o povo do campo sofre. Nunca ninguém veio aqui com a gente falar de plano diretor.
Vereador A	Sem dúvida a principal consequência do não uso do plano diretor é o crescimento desenfreado da cidade, que gera uma série de problemas sociais, principalmente com invasão de terras particulares, como anda acontecendo aqui em nossa cidade.
Vereador B	Na verdade o uso ou não do plano diretor é uma parte dos nossos problemas, as leis em nosso município não são executadas na prática, um exemplo disso é o nosso plano diretor que ficou esquecido pelo Poder Executivo. Portanto, a consequência de não usar o plano diretor é uma cidade entregue às baratas.
Vereador C	A consequência do não emprego do plano diretor é que aqui em Oriximiná se faz o quer e ninguém fiscaliza nada. Um exemplo é o IPTU que boa parte da população não paga o valor real,

	principalmente os grandes empresários. Falta vontade política.
Vereador D	O principal motivo de não se usar o plano é que nós brasileiros não somos acostumados a respeitar as leis, principalmente aqui em Oriximiná. Esse plano diretor é uma verdadeiro faz de conta, a consequência é o Planejamento inadequado da cidade, temos que mudar isso, sei que esse plano foi instituído em 2006 e precisamos revisar ainda esse ano. Vai ser uma das minhas bandeiras de luta esse ano.

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo no período de maio a junho de 2014.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

Em face do que foi exposto pelos agentes sociais da cidade, tornou-se muito difícil codificar as respostas, uma vez que as mesmas apresentam diferentes pontos de vista. Contudo, fazendo uma compilação, um tanto subjetiva e genérica das respostas, compreendemos que a maioria dos agentes sociais da cidade sinalizam que, o não uso do Plano Diretor traz consequências negativas sobre no cotidiano da cidade, e, em contrapartida, o seu possível uso poderia trazer benefícios para a cidade.

Nesse universo de diferentes pontos de vista, algumas respostas nos chamaram atenção, com destaque para resposta dada pelo vereador “A”. Vejamos:

“Sem dúvida a principal consequência do não uso do plano diretor é o crescimento desenfreado da cidade, que gera uma series de problemas sociais, principalmente com invasão de terras particulares, como anda acontecendo aqui em nossa cidade”.

O presente vereador tocou em um problema grave, que vem se alastrando em Oriximiná, a ocupação de terras públicas e particulares, que aos nossos olhos, está diretamente atrelada ao déficit habitacional e a ausência de políticas públicas eficazes para área de habitação no Município.

Partindo do pressuposto, que todos os instrumentos de política urbana estão diretamente ou indiretamente vinculados ao plano diretor, se faz uma pergunta: as ocupações de terras na cidade de Oriximiná são consequências, também, da não efetivação do plano diretor?

Independentemente da resposta, os conflitos relacionados à ocupação de terra em Oriximiná precisam e devem ser minimizados. Assim, se faz necessário colocar em prática os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e os instrumentos para regularizar as áreas habitadas por população de baixa renda, instrumentos presentes no Plano Diretor de Oriximiná, contudo, esquecidos e engavetados pelos poderes competentes.

A imagem (figura 16) abaixo mostra pessoas ocupando de forma irregular uma área nas proximidades do Lixão da cidade de Oriximiná no ano de 2013



Figura 16 - Pessoas ocupando de forma irregular uma área nas proximidades do Lixão da Cidade de Oriximiná
Fonte: Blog do Taru, ano 2013

A figura 17 mostra policiais cumprindo uma ordem de reintegração de posse expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará - TJEPA, Comarca de Oriximiná, da área de propriedade da empresa MARTOP, ocupada de forma irregular por várias famílias no ano de 2013.



Figura 17 - Policiais cumprindo ordem de reintegração de posse
Fonte: Blog do Taru, ano 2013

Outra resposta interessante foi nos dada pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Oriximiná, onde o presidente do Sindicato diz:

Essas leis que o prefeito e os vereadores fazem só valem para cidade, ninguém faz lei para zona rural, para agricultura familiar, o povo do campo sofre. Nunca ninguém veio aqui com agente falar de plano diretor (Trecho da entrevista realizada com o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Oriximiná, 2014).

A resposta acima em tom de revolta nos faz pensar, até que ponto o Plano Diretor de Oriximiná ao ser elaborado teve a participação efetiva e consciente dos moradores e trabalhadores da zona rural? Uma vez que analisando o Plano Diretor de Oriximiná (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006) compreendeu-se que são poucos os artigos que enfatizam aspectos do espaço e da vida na zona rural. Acreditamos que por se tratar de uma lei municipal, o plano deve ser elaborado com a participação democrática de toda a sociedade, a partir dessa premissa, o plano organiza o crescimento e o funcionamento do município e não somente da cidade.

O Plano Diretor como instrumento básico de política urbana pode gerar consequências na dinâmica sócio-espacial da cidade, uma vez que seu uso, ou não, pode alterar a dinâmica imobiliária, valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdades ou aumentando desigualdades. Além disso, pode, quando elaborado e implementado corretamente, democratizar o acesso à moradia, à infraestrutura, aos equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana, assim, serve como base legal e estímulo para a gestão participativa e cidadã do município.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar a efetividade do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana na cidade de Oriximiná-Pará. Nesse contexto, se fez necessário questionar aos agentes sociais da cidade, como eles utilizavam a Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, o qual estabelece o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná.

Esse último questionamento feito aos agentes sociais da cidade foram reproduzidos e podem ser lidos no quadro a seguir:

Quadro 18 - O senhor (a) já fez uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal, o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná? (...) SIM, dê exemplo (...) NÃO, por quê?

INSTITUIÇÃO	RESPOSTAS
Secretaria de Desenvolvimento Urbano	Não , “A secretaria de desenvolvimento urbano foi criada no município de Oriximiná no dia de dezembro de 2013 e implantada em 01 de fevereiro de 2014 e consequentemente sem estrutura para executar as políticas a ela atrelada”.
Coordenadoria Municipal de Habitação	Sim , “Elaboramos o Plano Local de habitação de Interesse Social de Oriximiná, que é um dos instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, que foi elaborado em 2010. Criamos também o Conselho gestor e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com esses instrumentos, em maio/2014, conseguimos Habilitar o município perante o Ministério das Cidades, a partir de então está aptos a receber recursos
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Sim , “Ao analisar pedidos de licenças prévias para instalação de novas atividades, verificamos o zoneamento urbano”.
Coordenadoria Municipal de Transito	Sim , “Priorização da circulação de pedestres, garantidos os espaços a eles destinados nas principais vias de circulação, através da regulamentação do uso dos passeios e da implantação de sinalização horizontal e vertical”.
Sindicato dos Condutores Autônomos de Veículos e Taxistas.	Não , “Desconheço tal lei”.
Associação dos Deficientes de Oriximiná	Não , “Porque nós como entidade não governamental não temos o apoio e incentivo por parte do governo municipal, nós não conhecemos essa lei”.
Sindicato dos Mototaxistas	Não , “Porque ao longo dos quase oito anos já passados da criação do plano diretor, da respectiva Lei Complementar nada mudou. A Lei só engavetada, existe no papel e não foi implementada, ao contrário as mazelas cresceram e os problemas se agravaram e continuam se agravando”.
Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná	Não , “Sabemos muito pouco sobre essa lei aqui em Oriximiná”.
Colônia de Pescadores Z-41 de Oriximiná.	Não , “Nunca usamos acho que não serviria para os pescadores, porque nós temos nossa própria leis”
União Nacional Por Moradia/Oriximiná	Não , “Se eu não me engano essa lei já até caducou e o prefeito e suas secretarias nunca usaram. Eles não abrem diálogo pra nada, uma pena mesmo, pois tem muita gente precisando de moradia aqui em Oriximiná, essa lei do plano diretor tem que ser revisada com a participação de toda sociedade e não só com a vontade dos técnicos da prefeitura. Só assim vai ser efetivada na prática”.
Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico	Sim , “Quando elaboramos o Plano Municipal de Saneamento Básico de Oriximiná”.
Coordenadoria Municipal de Turismo	Não , “Porque nosso efetivo é muito pouco, somos apenas dois funcionários, e temos muito trabalho na coordenadoria. O certo é criar uma Secretaria de Turismo para melhorar o nosso trabalho e o turismo em nosso município”.
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná	Não , “Como poderia usar? Isso não é competência do Município e de suas secretarias?”.
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Oriximiná	Não , “Sinceramente a maioria dos companheiros desconhecem essa lei do plano diretor”.
Vereador A	Não , “Infelizmente é essa casa nunca valorizou o plano diretor. Porém, eu ao participar da elaboração Plano Plurianual, sempre friso o plano diretor”.

Vereador B	Não , “Estou a pouco tempo aqui e nunca ninguém falou de plano diretor”.
Vereador C	Não , “Porém sou sabedor que o plano precisa ser revisado, uma vez era valido por apenas 8 anos, vamos ter que discutir a melhor forma de fazer isso com os nobres vereadores”.
Vereador D	Não , “Mais tenho a consciência da sua importância, principalmente na questão ambiental, o grande problema é que temos muitas matérias aqui na câmara e acabamos esquecendo o plano diretor. O Plano Diretor previa a criação de inúmeras leis específicas e nenhuma dessas leis foi criada. Eu acho que vamos ter que fazer uma sessão para discutir o uso do plano diretor, vamos até chamar o prefeito e a população”.

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo no período de maio a junho de 2014.

Organização: Cassiano Lobato Paulino, 2014.

No universo das dezoito (18) pessoas que responderam os questionários e que representaram as suas respectivas instituições, somente quatro (04), afirmaram que fizeram uso do Plano Diretor, dessa forma, apenas, a Coordenadoria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Coordenadoria Municipal de Trânsito e a Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico “usaram” o Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana em Oriximiná. Vejamos como essas instituições fizeram uso do Plano Diretor.

No caso da Coordenadoria Municipal de Habitação, que elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Oriximiná, assim, atendeu uma exigência do Plano Diretor (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006) em seu inciso V do Artigo 39, que previa a criação desse plano em até dois anos para assegurar o direito à moradia.

Art. 39 Para assegurar o direito à moradia ficam estabelecidas as seguintes diretrizes estabelecidas para início de cumprimento em até 2 (dois) anos da publicação desta Lei, quais sejam:

V – elaboração do Plano Municipal de Habitação de interesse social, com o fim precípua de amenizar a situação das moradias situadas em áreas de risco;

A Coordenadoria também criou o Conselho Gestor e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com esses instrumentos, o Município de Oriximiná ficou, segundo a própria Coordenadora Municipal de Habitação, apto a receber recursos financeiros do Governo Federal via Ministério das Cidades, ressalta-se que isso aconteceu em maio de 2014, sete (07) anos depois da aprovação do Plano Diretor.

No que diz respeito ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Oriximiná, o presente Conselho não promoveu uma ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas

fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade. Para tanto, o Conselho Gestor precisaria promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais existentes, coisa que não vem acontecendo em Oriximiná.

A criação desse mecanismo foi um grande passo para tentar minimizar o problema da falta de moradias dignas e bem localizadas em Oriximiná. Entretanto, até o fechamento do presente trabalho, pouca coisa mudou em relação à política habitacional em Oriximiná, uma vez que milhares de pessoas ainda continuam vivendo em locais sem as mínimas condições de vida humana (figura 18).



Figura 18 - Área de ocupação irregular localizada nas proximidades do Campus da Universidade Federal do Oeste do Pará

Fonte: Cassiano Lobato, maio 2013

Outra instituição que disse que fez uso do Plano Diretor foi a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Oriximiná. Dessa forma, o Secretário de Meio Ambiente, ao responder o questionário, afirmou que usou o Plano Diretor para: “[...] analisar pedidos de licenças prévias para instalação de novas atividades, verificamos o zoneamento urbano”.

Todavia, ao analisar o Plano Diretor de Oriximiná no que tange ao meio ambiente, percebemos que o plano contém importantes objetivos, diretrizes e programas que necessitam

urgentemente ser implantados. Sobre a diretriz setorial meio ambiente, o Plano Diretor de Oriximiná (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006) dispõe:

DO MEIO AMBIENTE

Art. 43 Para a garantia da proteção do meio ambiente e de uma boa qualidade de vida da população, são fixados os seguintes objetivos de implementação em até 3 (três) anos a partir da publicação desta Lei, através de:

I - conservação da cobertura vegetal; **II** – controle das atividades poluidoras; **III** - promoção da utilização racional dos recursos naturais; **IV** - preservação e recuperação dos ecossistemas – preservação, proteção e recuperação dos recursos hídricos. § 1º Entende-se por meio ambiente as águas superficiais e subterrâneas, o ar, o solo, a flora e a fauna urbana e rural existentes dentro dos limites do Município. § 2º As agressões físicas, químicas e biológicas, assim como as poluições sonoras que venham a causar impacto ambiental, ambos deve ser julgados de acordo com a Constituição Federal Brasileira.

SEÇÃO I

Das Diretrizes

Art. 44 O Município instituirá o sistema municipal de meio ambiente, vinculado ao sistema municipal de planejamento para a execução da política ambiental.

Parágrafo único. O órgão central do sistema municipal de meio ambiente será a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que terá a competência da gestão ambiental e exercerá o poder de polícia ambiental do Município, obedecidas as limitações legais.

Art. 45 Para a realização dos objetivos fixados no artigo 44 desta lei, deverão ser observadas as seguintes diretrizes na gestão do meio ambiente:

I - incorporação da proteção do patrimônio natural, paisagístico e genético ao processo permanente de planejamento e ordenamento do território; **II** - criação de instrumentos normativos, administrativos e financeiros para viabilizar a gestão do meio ambiente; **III** - consolidação das unidades de conservação ambiental no município; **IV** - implantação de processo de planejamento de arborização urbana conforme Mapa 17 em anexo; **V** - estabelecimento de programas de mapeamento da vegetação, cadastramento da fauna e flora, inclusive da arborização urbana, em conjunto com órgãos ambientais e estaduais, federais e instituições de pesquisas, ong's e empresas; **VI** - integração dos procedimentos legais e administrativos de licenciamentos e das ações de fiscalização do Município com as dos órgãos ambientais do Estado e da União; **VII** - criação de instrumentos administrativos e legais de controle específico das unidades municipais de conservação ambiental e de outros espaços naturais protegidos legalmente; **VIII** - fixação de normas e padrões ambientais municipais, que assegurem a melhoria da qualidade do meio ambiente, e o estabelecimento das respectivas infrações e penalidades, conforme legislação específica; **IX** - implementação de programas de controle da poluição; **X** - implantação de processo de avaliação de impacto ambiental; **XI** - mapeamento das Áreas de Riscos, priorizando aqueles com ocupação humana; **XII** - formulação e execução de programas e projetos de recuperação de ecossistemas, diretamente ou mediante convênios; **XIII** - incorporação do gerenciamento dos recursos hídricos às tarefas da gestão do meio ambiente do Município, de forma integrada aos órgãos do Estado e da União, que possibilite uma melhoria da qualidade da água dos corpos hídricos; **XIV** - integração das Secretarias Municipais às discussões relacionadas a gestão ambiental; **XV** - criação de um sistema permanente de informações sobre meio ambiente, aberta ao público; **XVI** – Implementação de uma política de educação ambiental, que traga em seu bojo os instrumentos de preservação ambiental, que promova a integração e cooperação entre os diversos segmentos

sociais; **XVII** – As atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e extrativistas, devem submeter-se ao planejamento e fiscalização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em comum acordo com suas respectivas secretarias e conselho municipal de Meio Ambiente.

SEÇÃO II

Das Unidades de Conservação Ambiental

Art. 46 As unidades de conservação ambiental municipais serão criadas pelo Poder Público para proteção de áreas representativas de ecossistemas naturais, impróprias à urbanização, ainda não degradadas ou recuperáveis.

§ 1º O ato de criação de uma unidade municipal de conservação ambiental, com base em estabelecimento legal, deverá definir a sua classificação, denominação e objetivos de sua criação e fixar sua delimitação.

§ 2º As Secretarias Municipais de Obras e Meio Ambiente analisarão e apreciarão as propostas de criação de unidades de conservação ambiental e esta última a encaminhará ao chefe do Poder Executivo.

§ 3º O Poder Executivo poderá declarar como Área de Especial Interesse Ambiental uma determinada área de estudo para avaliação de seu interesse ambiental e definição de sua delimitação e classificação em uma unidade municipal de conservação ambiental ou em área de preservação permanente.

§ 4º As unidades municipais de conservação ambiental serão gerenciadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ficando autorizada para tanto a celebração de convênios com órgãos públicos, instituições e organizações não governamentais.

Art. 47 A criação das áreas acima especificadas serão precedidas de estudos, interesse de preservação ambiental, consulta popular e revisão da legislação pertinente.

No que diz respeito às definições relativas aos instrumentos orçamentários municipais (PPA, LDO e LOA), e os investimentos concretos na área de meio ambiente não há referências específicas na lei. O Plano Diretor faz algumas alusões de uma possível articulação com os níveis de governo estadual e federal, sem, contudo, ser estabelecido para quais projetos, programas ou ações a articulação entre os níveis de governo é necessária. Também não se faz menção a definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas na política de meio ambiente.

Apesar disso, passados oito (08) anos da aprovação do Plano Diretor, os objetivos, diretrizes e programas previstos presentes no plano e, que poderiam ser implantados sem grandes esforços, não foram colocados em prática, isto é, não saíram da gaveta. Um dos motivos é que a Secretaria de Meio Ambiente do Município de Oriximiná não utilizou em sua totalidade o Plano Diretor como ferramenta de planejamento e gestão ambiental.

Outro aspecto importante, advém do fato que a Secretaria de Meio Ambiente de Oriximiná não dispõe de orçamento próprio, muito menos, uma equipe técnica capacitada e concursada. Também, não existe conselho municipal de meio ambiente e nem fundo municipal de meio ambiente. Tais instrumentos beneficiariam e agilizariam as práticas e ações

de planejamento e gestão ambiental, todavia, sem a existência desses instrumentos, fica difícil agir com autonomia e fazer com que as legislações existentes sejam respeitadas.

A importância de se compreender a concepção de meio ambiente no conjunto das ações do poder público local, implica em detectar como este agente social atua na dimensão do urbano, considerando a existência dos processos sócio-naturais desta realidade. Sabe-se que a concepção de meio ambiente ultrapassa uma abordagem pautada na visão paisagística da natureza, como elemento externo à sociedade, ou seja, abrangem a dinâmica sócio-espacial e os aspectos sócio-ambientais de forma indissociável, considerando a cultura, a economia, os conflitos sociais como parte integrante do meio ambiente, o qual é um construto social. Assim, conceito de meio ambiente, neste trabalho, passa a designar:

O lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relações dinâmicas e em interação. Essas relações implicam processos de criação cultural e tecnológica e processos histórico e social de transformação do meio natural e construído (REIGOTA, 1998, p 14).

Em face do que foi exposto, o não uso e a não efetividade das propostas contidas no Plano Diretor de Oriximiná deu-se, entres outros: pela ausência de autoaplicabilidade do plano, pela falta de articulação com os níveis de governo estadual e federal, pela inexistência de vinculação ao orçamento municipal, pela ausência de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos, pela indefinição dos instrumentos e mecanismos de participação social, e por fim, insuficiência de agentes públicos capacitados.

A Coordenadoria Municipal de Trânsito de Oriximiná, também, afirmou que faz uso do Plano Diretor. O Coordenador de Trânsito Municipal, respondeu que utilizou o plano da seguinte forma:

“Priorização da circulação de pedestres, garantidos os espaços a eles destinados nas principais vias de circulação, através da regulamentação do uso dos passeios e da implantação de sinalização horizontal e vertical” (Trecho da Entrevista realizada com o coordenador de Trânsito do Município de Oriximiná⁵).

O curioso da resposta, é que a mesma coincide na íntegra com inciso I do artigo 59º da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006, lei que dispõe sobre Plano Diretor de Oriximiná. Vejamos:

⁵ Entrevista realizada por Cassiano Lobato em trabalho de campo em junho de 2014.)

Art. 59 Para elaboração do Plano Diretor de Transportes do Município ficam estabelecidas as seguintes diretrizes a terem início de implementação em até 360 (trezentos e sessenta dias) da publicação desta Lei: **I - priorização da circulação de pedestres, garantidos os espaços a eles destinados nas principais vias de circulação, através da regulamentação do uso dos passeios e da implantação de sinalização horizontal e vertical;** (Grifo nosso).

Entre os vários motivos que levaram o Coordenador Municipal de Trânsito a transcrever uma diretriz do Plano Diretor como uma ação da Coordenadoria, sem dúvida, se deu pelo fato que a presente instituição não deve ter feito o uso efetivo do Plano Diretor Participativo.

Não há dúvida de que as consequências de uma política urbana deficiente e, de uma quase ausência de medidas de planejamento urbano ordenando as atividades, de forma articulada, de uso do solo com as de transportes, são inúmeras e comprometem a mobilidade e acessibilidade urbana, além, de um desconforto ambiental para a população da cidade Oriximiná.

Também não se pode esquecer, além disso, de mencionar que centenas de pessoas são vítimas de acidentes de trânsito em Oriximiná, causados principalmente por motocicletas.

A prioridade para o transporte público e os modos não motorizados devem ser encarados como elementos fundamentais de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda. O direito à cidade inclui necessariamente a acessibilidade aos serviços públicos, trabalho, educação e lazer, sem a qual não é possível falar em cidadania (Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2004, p.94)

Conforme mencionado anteriormente, os conflitos relacionados ao trânsito e a mobilidade urbana se intensificaram de tal forma na cidade de Oriximiná, que em novembro de 2013, centenas de moradores, inconformados com as possíveis irregularidades dos agentes de trânsito do município, saquearam, incendiaram e destruíram a sede da Coordenadoria Municipal de Trânsito de Oriximiná-COMTRAN (figuras 19 e 20).



Figura 19 - Invasão e saque ao COMTRAN

Fonte: Elias Junior Soledade, ano 2013



Figura 20 - Sede do COMTRAN destruída pela população local

Fonte: Elias Junior Soledade, ano 2013

É imprescindível que o Poder Público local estabeleça medidas para mitigar os problemas de trânsito, mobilidade e acessibilidade no Município Oriximiná, respeitando dessa forma, os preceitos estabelecidos na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Assim, na elaboração do Plano Diretor ou na construção dos planos e programas específicos, o governo municipal deve incorporar a ideia de que a mobilidade é centrada nas pessoas e não nos veículos; e que, portanto é necessário priorizar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e aos meios não motorizados de transporte.

Por último, entre as instituições que descreveram fazer uso do Plano Diretor, estar a Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico. A Coordenadora Municipal de Saneamento Básico de Oriximiná, ao responder o questionário, afirmou que utilizou, somente, o Plano Diretor na seguinte situação: “quando elaboramos o Plano Municipal de Saneamento Básico de Oriximiná”.

Observa-se assim, que várias diretrizes que constam no Plano Diretor sobre a política setorial saneamento básico não foram utilizados pela presente instituição. Deste modo, dificilmente os problemas relacionados aos serviços públicos de abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo de águas pluviais urbanas, assim como, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida tanto no meio urbano quanto no meio rural serão resolvidos, ou, pelos menos minimizados.

O Município de Oriximiná ao aprovar no final de 2013 a Lei nº 558/2013 que dispõe sobre Plano Municipal de Saneamento Básico de Oriximiná deu um importante passo para democratizar os serviços públicos de saneamento básico. Contudo, como já foi dito, ainda é muito cedo para tirarmos qualquer conclusão a respeito da aplicabilidade dessa nova lei.

Portanto, esses foram os agentes sociais da cidade que ao responderem o questionário, afirmaram fazer uso do Plano Diretor de Oriximiná (Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006). Ressalta-se que todos aqueles que afirmaram usar o plano são representantes do Estado, só para lembrar as instituições que fizeram uso do Plano Diretor Participativo foram: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Coordenadoria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Coordenadoria Municipal de Trânsito.

Nesse contexto, onde o planejamento e gestão urbana são centrados nas mãos do Estado, é interessante fazer uma reflexão a respeito das ideias de Marcel Lopes de Souza em seu livro intitulado “Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e a Gestão Urbanos”, quando o mesmo aborda o planejamento e a gestão das cidades à luz do princípio de defesa da autonomia individual e coletiva. O presente autor afirma:

Vale a pena, por razões didáticas, iniciar a exposição da abordagem autonomista do planejamento e da gestão urbanos respondendo à seguinte (na verdade, três em uma): *quem planeja (ou gere) o quê e como?*

Sobre a subquestão a propósito do agente do planejamento e da gestão, a resposta convencional, no âmbito da maioria das correntes teóricas, seria, simplesmente: o Estado. Visto ora como juiz neutro, pairando acima dos interesses particulares (interpretação liberal), ora como uma instância de poder que, devido aos recursos materiais, institucionais e legais de que dispõe, é a única capaz de promover a justiça

social, caso seja ‘ocupada’ por forças políticas progressivas (interpretação não - liberal, tanto marxista quanto social - democrata), o Estado sempre é o centro das atenções nas correntes já examinadas. Mesmo nos casos em que a participação da sociedade é estimulada (‘planejamento politizado’ brasileiro, ‘planejamento colaborativo’ anglo-saxão), o horizonte político-filosófico não rompe como estatismo, com a crença de Estado é algo fundamental e do que não se pode abdicar. Não é à toa, inclusive, que a própria abertura para com a participação popular é, se se verificar bem, modesta, mesmo nas correntes que pretendem defendê-la (SOUZA, 2006a, p.176-177).

Souza (2006a) escreve que em uma sociedade essencialmente autônoma:

A própria ideia de um ‘Estado’ seria um contra-senso, e tanto o processo legislativo quanto a administração dos negócios de interesse coletivo (incluindo-se, aí, o planejamento e a gestão das cidades), certamente obedeceriam a uma dinâmica muito diferente da atual, em que cidadãos conscientes e efetivamente livres decidiriam, com conhecimento de causa, os destinos de seus espaços de moradias, trabalho, circulação, lazer e consumo (p.178).

Por outro lado, a imensa maioria dos agentes sociais da cidade responderam que não fizeram uso do Plano Diretor. Assim, questionou-se aos agentes, por que não fazem uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal de Oriximiná?

Deve-se, no entanto, fazer algumas ponderações a respeito das afirmações dos agentes sociais da cidade, uma vez que é necessário compreender quais são os possíveis entraves responsáveis pelo não uso efetivo do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão urbana no Município de Oriximiná. Nesse universo de afirmações dos agentes sociais, três respostas merecem destaque.

A primeira resposta emana do Poder Legislativo, na figura do vereador “D”, este quando questionado por que não fez uso do Plano Diretor, afirmou:

“Mas tenho a consciência da sua importância, principalmente na questão ambiental, o grande problema é que temos muitas matérias aqui na câmara e acabamos **esquecendo o plano diretor. O Plano Diretor previa a criação de inúmeras leis específicas e nenhuma dessas leis foi criada.** Eu acho que vamos ter que fazer uma sessão para discutir o uso do plano diretor, vamos até chamar o prefeito e a população” (Vereador do Partido Verde, 2014⁶)

A presente afirmação nos fez retornar a um assunto já debatido quando avaliamos o Plano Diretor Participativo no Capítulo 4. Estamos nos referindo a seguinte situação: o Plano Diretor de Oriximiná previa a criação de leis específicas para regulamentar os instrumentos de

⁶ Entrevista realizada por Cassiano Lobato Paulino em trabalho de campo em Oriximiná, em junho de 2014.

política urbana, o grande problema é que durante esses oito anos de vigência do Plano Diretor, nenhuma lei foi aprovada ou proposta pelos vereadores, pelo Poder Executivo ou pela sociedade civil organizada com intuito de regulamentar os instrumentos de política urbana presentes no Plano Diretor de Oriximiná.

De tal modo, dentre outros, os institutos tributários e financeiros, como: o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação Regularização Fundiária, o Fundo Municipal de Conservação Ambiental e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, foram inviabilizados, isto é, não foram colocados em prática, uma vez que os presentes instrumentos precisavam de regulamentação através de leis específicas.

É necessário fazer uma pequena advertência ao nobre Vereador “D”, que representa um partido da situação, assim, adverte-se ao vereador: o Plano Diretor, segundo a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, é o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, como o qual todos os demais instrumentos da política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas, podendo ser considerado, portanto, a matriz do desenvolvimento urbano do município. De tal modo, em face do que foi apresentado, o Plano Diretor não poderia ser “esquecido” ilustre Vereador.

A segunda afirmação procede do presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção e Mobiliária de Oriximiná. Assim, quando indagado por que não fez uso do plano diretor, respondeu: “Como poderia usar? Isso não é competência do Município e de suas secretarias?”.

A afirmação do presidente do Sindicato nos fez refletir. Se o Plano Diretor é um instrumento jurídico, técnico, político, dialógico, dinâmico e principalmente participativo, cabe a quem fazer uso do Plano? Somente ao Estado? Ou, outras instituições, poderiam, também, fazer uso do Plano Diretor? Caso sim, Como? Onde? De que forma? Caso não, por quê?

Nesse sentido, qual é o nível de autonomia dos agentes sociais da cidade na condução de uma reforma urbana eficaz via planejamento e gestão urbana que possa possibilitar o desenvolvimento sócio-espacial e a materialização do direito à cidade?

É imprescindível registrar as palavras de Souza (2005) sobre os movimentos sociais no Brasil na contemporaneidade, para o autor:

Hoje em dia, no Brasil, o único movimento social realmente forte e notável se vincula às lutas no campo – o movimento dos sem-terra e suas diversas organizações, com destaque para o MST – e não às lutas urbanas. Aparentemente,

está-se diante de um paradoxo, pois 80% da população do país são urbanos e, além do mais, é nas cidades que se concentra o grosso da população alfabetizadas e bem-informada; por fim, as dificuldades vivenciadas pelos pobres urbanos são diversas e graves, como testemunham as várias estratégias de sobrevivência por eles abarcadas (SOUZA, 2005, p.177).

Em Oriximiná, nem mesmo o Estado representado pelo Poder Público Municipal, este último com todas as suas prerrogativas legais, privilégios fáticos, recursos humanos e financeiros não efetivou o Plano Diretor como mecanismo de planejamento e gestão urbana. Diante disso tudo, e para evitar quaisquer ilusões, é necessário fazer uma pequena reflexão: “Mudar a cidade [...], jamais foi privilégio exclusivo do Estado, nem pensar e orientar a mudança foram, jamais, monopólio exclusivo dos ambientes profissionais do planejamento e da gestão urbana” (SOUZA, 2006a, p.190)

Por fim, a terceira afirmação, foi nos dada pelo representante da União Nacional Por Moradia em Oriximiná. Ao afirmar por que não fez uso do Plano Diretor, o representante disse:

Se eu não me engano essa lei já até caducou e o prefeito e suas secretarias nunca usaram. Eles não abrem diálogo pra nada, uma pena mesmo, pois tem muita gente precisando de moradia aqui em Oriximiná, essa lei do plano diretor tem que ser revisada com a participação de toda sociedade e não só com a vontade dos técnicos da prefeitura. Só assim vai ser efetivada na prática (Trecho da entrevista realizada com o representante da União Nacional por Moradia em Oriximiná, em junho 2014).

O representante da União Nacional Por Moradia em Oriximiná mencionou um tópico muito importante e indispensável para acender possibilidades e alternativas de se instaurar novas práticas de planejamento e gestão urbana em Oriximiná, isto é, a revisão democrática e participativa do Plano Diretor. Apesar disso, até a presente data, não se constatou nem uma articulação ou movimento, por parte dos poderes executivo e legislativo e nem dos movimentos sociais, muito menos por parte do Ministério Público com a intenção de somar forças na perspectiva de revisar o Plano diretor do Município.

É necessário ressaltar que o Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná, aprovado em 06 de outubro de 2006, previa em seu art. 132 uma primeira revisão dentro de 8 (oito) anos após publicação do mesmo, de tal modo, o prazo para revisão terminaria em outubro de 2014.

Art. 132 A primeira revisão do atual Plano Diretor deverá ser realizada dentro de 8 (oito) anos da publicação (Plano Diretor de Oriximiná - 2006)

Partindo da hipótese que o Plano Diretor de Oriximiná será (um dia, não se sabe quando) revisado, se faz necessário, apresentarmos algumas considerações para os agentes sociais da cidade que irão participar da possível revisão deste plano. Essas considerações na verdade, tratam-se das dificuldades identificadas na elaboração dos Planos Diretores e que estão intrinsicamente ligada ao fracasso dos planos, uma vez que dificultam seu uso e consequentemente sua efetividade, constituindo assim, em entraves ao planejamento e gestão urbana. Assim, segundo Matos (2008, p. 160-161) há dificuldades de toda ordem, como:

- Desconhecimento de normas e leis municipais e supra-municipais por parte do Executivo, técnicos, formadores de opinião e população;
- Dificuldades em distinguir as esferas do planejamento e da gestão, o que causa interferências indevidas (ou omissão do executivo), impressões difusas de que os técnicos de planejamento são controlados pelo gestor público, ou, em caso contrário, de que o plano nunca seja executado;
- Organização deficiente das audiências públicas com atrasos, falas e exposições demoradas, inserções publicitárias indevidas, precariedade de equipamentos de projeção, o que provoca exaustão e cansaço das plateias;
- Exposições muito herméticas das equipes de planejadores, o que resulta em tecnicismo e distanciamento entre os interlocutores. Com isso pode negligenciar aspectos técnicos centrais para o município, os quais deveriam ser didaticamente bem explicitados nas audiências, mas não raro, são omitidos ou se confundem no jogo das disputas entre setores, atores e localidades rurais;
- Enfrentamento de grupos políticos de situação e oposição orientados pela intolerância, animosidade, rivalidade históricas, baixa prática política e ausência de compromisso para com o planejamento;
- Dificuldade de aceitação das deliberações resultantes das audiências por vereadores, supostamente desprestigiados nesses momentos de consulta popular;
- Desinteresse de grande parte da população para com temas a serem discutidos, mesmo com toda a publicidade dada aos eventos.

Sabe-se que são muitas as dificuldades na elaboração e revisão dos planos diretores no Brasil, uma vez que o processo de elaboração provoca (quando elaborado de forma justa e democrática), ao mesmo tempo, um processo destrutivo, com a ruptura dos padrões de desenvolvimento do "*status quo*", e outro construtivo, com a idealização de uma nova realidade urbana.

Diante do exposto, é possível aferir que durante os oito anos de vigência do Plano Diretor, este não fora efetivado como instrumento de planejamento e gestão urbana, nem pelo Estado na figura do Poder Público Municipal e nem por outros agentes sociais da cidade. Vale ressaltar também, que a falta de uso do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, minimizou as mudanças positivas no município, sendo assim, pode se afirmar que não foi possível alcançar o desenvolvimento sócio-espacial em Oriximiná, vista a ineficiência dos agentes sociais da cidade quanto a execução e monitoramento do Plano Diretor no âmbito municipal.

Tais considerações, nos remetem a Maricato (2012) ao tratar a questão do planejamento urbano no Brasil:

[...] apesar da história referida e do descrédito, o planejamento urbano é necessário para assegurar justiça social e a reposição dos pressupostos ambientais naturais para o assentamento humano. Não há com vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento e dos instrumentos urbanísticos como conceituar este planejamento? Num momento de mudança dos paradigmas do planejamento e da gestão urbana, dados pela reestruturação produtiva, nesta passagem de século, o que pode fazer uma gestão urbana democrática, tendo em vista a crise fiscal e esse quadro de desigualdade, segregação e forte apropriação ideológica dos símbolos representativos da proposta dominante de representação das cidades? (MARICATO, 2012, p. 178).

Recorrendo à autora, queremos enfatizar que dentre os inúmeros problemas sócio-espaciais identificados na cidade de Oriximiná e ora apresentados neste trabalho, poderiam ser minimizados, ou até mesmo extintos, caso o Plano Diretor (mesmo com as lacunas existentes e expostas ao longo desta dissertação) tivesse sido implementado, se este de fato fosse incorporado como importante instrumento de planejamento e gestão urbana do município.

7 CONCLUSÃO

O Planejamento e Gestão Urbana, quando perpetrados com responsabilidade, ética, transparência e principalmente respeitando os preceitos democráticos, podem gerar possibilidades e alternativas para mitigar os problemas sócios-espaciais presentes na cidade, e, por conseguinte, promover melhor qualidade de vida e maior justiça social para população urbana.

Nesse sentido, o recorte da pesquisa deu-se sobre o Plano Diretor Participativo de Oriximiná, uma vez que o plano se tornou a partir da aprovação da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006, o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do presente Município.

O principal questionamento que se buscou responder neste trabalho foi se o Plano Diretor foi efetivado como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana. Para tanto, avaliou-se os instrumentos da política urbana inseridos no Plano Diretor, e se estes instrumentos promoveram melhor qualidade de vida e maior justiça social para população do Município de Oriximiná.

Inicialmente percebeu-se durante a pesquisa, que o Plano Diretor de Oriximiná, foi “somente” uma cobrança da Lei Federal 10.257/2001 mais conhecida como Estatuto da Cidade, uma regulamentação dos artigos 182 e 183 da constituição federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil, isto é, não se originou dos anseios da sociedade local e nem da benevolência do Poder Público Municipal. Nesse contexto, o Plano Diretor foi elaborado e aprovado apenas como exigência do Estatuto da Cidade, assim, não se transformou em um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do presente Município, uma vez que são apresentadas evidências ao longo da presente dissertação que comprovam que o Plano Diretor, instrumento de planejamento e gestão urbana, não foi aplicado de fato, inviabilizando a promoção do desenvolvimento sócio-espacial da cidade. Quando discorremos sobre desenvolvimento sócio-espacial, todos efetivamente devem ter acesso à prosperidade, isto significa, uma mudança positiva nos aspectos sócio-espaciais e menos injustiças sociais.

Constatou-se que apesar de receber milhões de reais em *royalties* fruto da extração de bauxita pela MNR (Mineração Rio do Norte) o Município não consegue proporcionar ao munícipe melhor qualidade de vida e nem diminuir as injustiças sociais presente na cidade. Apesar de ter uma das maiores arrecadações do Estado do Pará, encontra-se na faixa de

Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,6 e 0,699), dessa forma, ocupa a 3631ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil. A desigualdade aumentou, o Índice de Gini passou de 0,59 em 1991 para 0,61 em 2000 e para 0,64 em 2010. Assim, em 2010, a porcentagem da renda apropriada por estratos da população apresenta as seguintes características: 20% mais ricos concentram 66,86 da renda e 80% mais pobres ficam com apenas 33,14 da renda. Por outro lado, houve um aumento significativo no PIB Per Capita entre 1999 e 2010. Assim, saltou de 7.202,00 em 1999 para 19.220,00 em 2010, no entanto, esse aumento não significou melhoria da qualidade da vida e nem aumento da justiça social, muito menos representou melhor distribuição de renda, ao contrário, a desigualdade sócio-espacial tem se intensificado no município de Oriximiná.

Ao analisarmos os instrumentos da política urbana contidos no Plano Diretor enquanto promotores de melhor qualidade de vida e maior justiça social, percebemos que os instrumentos recomendados pelo Estatuto da Cidade foram inseridos de forma propositiva no Plano Diretor Participativo de Oriximiná, entretanto, poucos desses instrumentos foram aplicados ou efetivados pelo Poder Público Municipal. Compreendeu-se que a estrutura administrativa no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, assim como, inoperância do Conselho Municipal da Cidade-COMCID, representaram obstáculos para implementação dos instrumentos contidos do plano. Outro problema grave relacionado aos instrumentos de política urbana contidos do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, é o fato de estes precisarem ser regulamentados através da criação de leis específicas aprovadas pela Câmara de Vereadores, contudo, durante esses oito anos de vigência do plano essas leis não foram aprovadas pelos vereadores e nem discutidas com a sociedade local.

Nesse contexto, leis importantes, como as que previam a criação do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária e do Fundo Municipal de Conservação Ambiental não foram criadas. É caso, também, da lei que rege sobre o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, que não foi aprovada pelos vereadores. Inviabilizando a cobrança do IPTU Progressivo e impossibilitando a desapropriação de terrenos ociosos, isto é, que não cumprem a função social da propriedade.

Por outro lado, o Plano Diretor de Oriximiná estabeleceu parâmetros e critérios para implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (solo criado) e da Alteração de Uso do Solo. Todavia, mesmo estando presente no Plano a outorga onerosa, esse importante instrumento de indução do desenvolvimento urbano, não está sendo aplicado na prática, isto é, não identificou-se nenhuma contrapartida financeira ou social por parte de quem construiu

acima do permitido, uma vez que não há registro de sua aplicação por parte do Poder Público Municipal. Além disso, não foram implementados nenhum dos instrumentos ou programas contidos no Plano Diretor Participativo de Oriximiná visando o acesso aos serviços e equipamentos urbanos e a sustentabilidade ambiental, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental, ao transporte e mobilidade e ao meio ambiente urbano sustentável.

Diversas ações que poderiam tornar uma cidade mais humana e menos desigual não saíram do papel, como por exemplo: não foram construídas moradias populares para população que vive em áreas de risco e nem trouxe promoção e estímulo a programas de regularização fundiária; não existe programa de coleta seletiva e nem de tratamento adequado dos resíduos sólidos, também não foi implantado o aterro sanitário municipal; não existiu a promoção de estudos técnicos para a implantação das ciclovias, como complementação do sistema de vias de transporte e nem estímulo ao uso do transporte coletivo.

Apesar da “falta” efetiva de aplicabilidade do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, identificamos que os agentes sociais da cidade sabem *o que é* o Plano Diretor. Portanto, acreditamos que houve um avanço em Oriximiná no que diz respeito ao acesso a informação dos instrumentos jurídicos e políticos que norteiam o planejamento e gestão urbana. Os agentes sociais da cidade identificados em Oriximiná, de modo geral, apontaram que o Plano Diretor *serve* como instrumento de planejamento para melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade, em afirmações não deixa de estar em consonância com o Estatuto da Cidade, uma vez que o Estatuto aponta que o Plano Diretor serve como instrumento que define a função social da cidade e da propriedade, assim, teoricamente, melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade. Os agentes sociais também indicam que o não uso do Plano Diretor traz *consequências* negativas sobre no cotidiano da cidade, e, em contrapartida, o seu possível uso poderia trazer benefícios para a cidade.

Em relação a efetividade do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, constatou-se que dos dezoito (18) que representaram de instituições, somente quatro (04), afirmaram que fizeram uso do Plano Diretor, dessa forma, apenas, a Coordenadoria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Coordenadoria Municipal de Trânsito e a Coordenadoria Municipal de Saneamento Básico “usaram” o Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana em Oriximiná.

Observou-se que todos aqueles que afirmaram fazer uso do Plano Diretor Participativo de Oriximiná, são representantes do Poder Público Municipal. Nesse contexto, das pouquíssimas vezes que o Plano Diretor foi efetivado como instrumento de planejamento e gestão urbana permaneceu centrado nas mãos do Estado (neste caso o Município). Por outro

lado, como foi exposto no decorrer da dissertação, a maioria dos agentes sociais da cidade, afirmaram que nunca fizeram uso do Plano Diretor, apesar da maioria ter conhecimento deste instrumento e ter consciência das eventuais consequências do seu uso no cotidiano da cidade.

Democratizar o Planejamento e a Gestão Urbana é imprescindível quando se quer transpor os problemas sócio-espaciais da cidade, tornando-a esta um ambiente mais humano e menos desigual. Para tanto, é necessário que todos os agentes sociais da cidade tenham condições iguais e justas para participar das principais decisões que criam e recriam situações adversas sobre a cidade. No Município de Oriximiná, o principal mecanismo para democratização da gestão da cidade, isto é, o Conselho Municipal da Cidade – COMCID, enquanto ativo, participou pouco da gestão pública municipal. Este órgão colegiado que deveria reunir representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura da administração pública municipal se encontra totalmente inativo.

Enfim, podemos afirmar que o Plano Diretor Participativo de Oriximiná, durante 9 anos de existência, pouco foi utilizado para direcionar o planejamento e gestão urbana do município. Diante disso, constatamos que Estado, representado pelo Poder Público Municipal, detentor de prerrogativas legais, privilégios fáticos, recursos humanos e financeiros pouca ou nenhuma importância deu ao Plano Diretor enquanto mecanismo de planejamento e gestão urbana de Oriximiná, indo assim, em contraposição aos artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), com as deliberações das Conferências das Cidades. Destarte, inferimos que os inúmeros problemas sócio-espaciais da cidade de Oriximiná apresentados ao longo desta dissertação, poderiam ser mitigados, caso tivesse ocorrido a devida aplicabilidade do Plano Diretor Participativo como um importante instrumento do planejamento e gestão urbana.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. O Significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 Julho 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001.

BECKER, B. K. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1994. (Série Princípios).

_____. **A Urbe Amazônida: a Floresta e a cidade**. 1º ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
BELTERRA, Prefeitura Municipal. Lei n.º 131/2007. **Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Belterra**. 22 fevereiro 2007.

BORN, L. N. A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A. e Montandon, D. T. (orgs.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

CARLOS, A. F. A. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. Da “Organização” À “Produção” Do Espaço No Movimento Do Pensamento Geográfico. In: **A Produção Do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. **A (Re)Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. A Prática Espacial Urbana Como Segregação e o “Direito à Cidade” Como Horizonte Utópico. In: **A Cidade Contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. 4ª ed. Tradução: Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

CARDOSO, A. C.; CARVALHO, G. (Org.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

CORREIA, C. Gestão Democrática da Cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q.; CARDOSO, Adauto L. (orgs.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 4ª edição, São Paulo: Ática, 2004.

_____. **Trajetórias Geográficas**. 6ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand, 2011a.

_____. Sobre Agentes Sociais, Escala, e Produção do Espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; Marcelo Lopes de SOUZA, M. L.; Maria Encarnação Beltrão SPOSITO, M. E. B.; (Orgs.). **A Produção do Espaço Urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011b.

_____. Segregação Residencial: classes sociais e espaço urbano. In: VASCONCELO, P. A.; CORRÊA, R. C.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A Cidade Contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

GRAZIA, G. de. Reforma Urbana e Estatuto da cidade. In: RIBEIRO, L. C de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

GEORGE, P. **Os métodos da Geografia**. São Paulo: DIFEL, 1986.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **Condição Pós-Moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. 22ª ed. Tradução A. V. Sobral & M. S. Gonçalves, São Paulo: Loyola, 2012.

_____. **Espaços de Esperança**. 6ª ed. Tradução A.U. Sobral & M. S. Gonçalves, São Paulo: Loyola, 2013a.

_____. **O Novo Imperialismo**. 7ª ed. Tradução A.U. Sobral & M. S. Gonçalves, São Paulo: Loyola, 2013b.

Lefebvre, Henri. **A Vida Cotidiana no Mundo Moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Humanitas, 1999.

_____. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: **A Cidade do pensamento único**. – Desmanchando consensos. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**: resposta à Filosofia da miséria, do Sr.Proudhon. Tradução José Paulo Netto, São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MATOS, R. E. da S. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (orgs.). **Planejamento Urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades. Brasília, 2004.

OLIVEIRA, J. A. de; SCHOR, T. Das cidades da natureza à natureza das cidades. In: TRINDADE JUNIOR, C. S. da; TAVARES, M. G. da C. (Orgs.). **Cidades Ribeirinhas na Amazônia**: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA, 2008.

ORIXIMINÁ, Prefeitura Municipal. Lei n.º 6.924/2006. **Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Oriximiná e dá outras providências**. 06 outubro 2006.

PEREIRA, J. C. M. Lições e Aprendizados com a Elaboração do Plano Diretor Participativo de Belterra, no Oeste do Pará. In: CARDOSO, A. C.; CARVALHO, G. (Org.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

PEREIRA, D. R. **Alianças e Desdobramentos de Políticas para o Desenvolvimento Local: imbricações na mineração de alumínio em Oriximiná-PA**. Belém: Tese de Doutorado /UFPA, 2012.

REIGOTA, M. **Meio ambiente e representação social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1998. (Questões de nossa época. V 41).

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

_____. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L.; JUNIOR, O. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____. Estatuto da Cidade: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Pensando o Espaço do Homem**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2012a.

_____. **Espaço e Método**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2012b.

_____. **Metamorfose do Espaço Habitado**. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2012c.

_____. **O Espaço do Cidadão**. 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2012d.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção** 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2012e.

_____. **O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **A Urbanização Desigual**. 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2010.

SANTOS JR, O. A. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE - UFRJ/IPPUR, 1995.

_____.; Montandon, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JR N. Estatuto da Cidade: Instrumento de Reforma Urbana. In: **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SIQUEIRA, O. P. de. **Mineração Rio do Norte: uma empresa que faz**. Rio de Janeiro: Laboprint, 2002.

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e Temas**. 15ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.

_____. **O Desafio Metropolitano: Um Estudo sobre a Problemática Sócio-espacial nas Metrôpoles Brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas: A Reafirmação do Espaço na Teoria Social Crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SPOSITO, M. E. B. Segregação Socioespacial e Centralidade Urbana. In: In: VASCONCELO, P. A.; CORRÊA, R. C.; PINTAUDI, S. M. (Orgs.). **A Cidade Contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

TAVARES, J. W. **Inventário Cultural Social, Político e Econômico do Município de Oriximiná**. Oriximiná: Gráfica e Editora Andrade, 2006.

TRINDADE JUNIOR, Cordeiro Saint-Clair da; SILVA, Marcos Alexandre Pimentel da; AMARAL, Márcio Douglas Brito. Das “janelas” às “portas” para os rios: compreendendo as cidades ribeirinhas na Amazônia. In: TRINDADE JUNIOR, Cordeiro Saint-Clair da; TAVARES, Maria Goretti da Costa (Orgs.). **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008.

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>> Acesso 04 jul. 2011.

_____. **Dilemas do plano diretor**. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, 1999. Edição especial.

APÊNDICES

Apêndice A



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
Núcleo de Ciência e Tecnologia
Departamento de Geografia
Programa de Mestrado em Geografia

Questionário de pesquisa de Mestrado: Uso e Apropriação do Plano Diretor como instrumento de Planejamento e Gestão Urbana: Uma Análise no Município de Oriximiná (PA).

Cassiano Lobato Paulino Mestrando em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia.

Contato: cassianogeo@gmail.com ou celular: (93) 9110-1305/ 9171-7698

Dados de Identificação:

Instituição: _____
Cargo/Função: _____
Escolaridade: _____
Nome: _____
Data: ____/05/2014

1. O que é o Plano Diretor?

2. Para que serve o Plano Diretor?

Stela Souza Santos
Farmacêutica Industrial
CRF 2306 - PMO 848

Raulino da Costa Feijão
Vice-Presidente-STTR
CPF: 133.091.612-34
RG: 6537162

Cláudio Luiz de Souza Navarro
Secretário Municipal de Meio Ambiente
Decreto nº 036/2013

Cezarina Maria Tavares Batista
Secretaria Municipal de
Desenvolvimento
Decreto Nº 040/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27-05-14

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27/05/2014

Assinatura
27-05-14

3. O senhor (a) já fez uso da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que dispõe sobre o Plano Diretor Municipal Participativo, o Sistema e o Processo de Planejamento Municipal e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Oriximiná/PA?

() SIM

Dê exemplo:

10.218.279/0001-38 SINDIC. DOS COND. AUTON. DE VEÍCULOS E TAXISTAS DE ORIXIMINÁ AV. INDEPENDÊNCIA, S/Nº SANTA TEREZINHA - CEP: 68270-000 ORIXIMINÁ-PA	SINDICATO TRAB. IND. CONST. MUD. URB. PA STICMOF CNPJ: 10.217.982/0001-21 - RG. MTPS: 3111.68711973 CODIGO: 044.208.87888-0 RUA PEDRO CARLOS OLIVEIRA, 2351 SANTÍSSIMO - CEP: 68270-000 - ORIXIMINÁ-PA FONE: (93) 3544-2394 ORIXIMINÁ, 03 DE 03 DE 2014 EDINO MARINHO DONALVES SEC. GERAL CPF: 767.870.522-00
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

() NÃO

Por quê?

23.060.742/0001-08 ASSOC. DAS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS DO MUN. DE ORIXIMINÁ RUA 24 DE DEZEMBRO Nº 3068 SANTA TEREZINHA - CEP 68270-000 ORIXIMINÁ-PARÁ	10.218.204/0001-57 COLÔNIA DE PESCADORES 7-41 DE ORIXIMINÁ - PARÁ RUA 24 DE DEZEMBRO, 3014 SANTA TEREZINHA - CEP 68.270-000 ORIXIMINÁ - PARÁ
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. Quais as consequências do uso do Plano Diretor Participativo de Oriximiná sobre o

casamento dos deficientes de Oriximiná-ADOR

ADOR
 CNPJ: 03.466.633/0001-88
 Fundada em 04 de Setembro de 1999
 Rua Aceli Ramos, 1949 - N. S. das Graças
 CEP: 68270-000 - Oriximiná-Pa

AMOTRIX - *Adriano Xavier*
 SINDIMOX - *Adriano Xavier*

Tobias C. Batista

João Nery Soares
UNMP - PA

Recebido em 28.05.2014